

## **Modell und Wirklichkeit - 50 Jahre Rundfunkgeschichte in Nordrhein-Westfalen**

### **- Der verfassungsrechtliche Rahmen und die Organisation des nordrhein-westfälischen Rundfunks von 1945-1994 -**

Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der  
Philosophie an der Fakultät für Linguistik und Literaturwissenschaft der  
Universität Bielefeld

Eingereicht von:

Christina Hagengut

# **Modell und Wirklichkeit - 50 Jahre Rundfunkgeschichte in Nordrhein-Westfalen**

## **- Der verfassungsrechtliche Rahmen und die Organisation des nordrhein-westfälischen Rundfunks von 1945-1994 -**

Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der  
Philosophie an der Fakultät für Linguistik und Literaturwissenschaft der  
Universität Bielefeld

von:

Christina Hagengut

vorgelegt im Mai 2004

Tag der Disputation: 1. Dezember 2004

Erstgutachter: Prof. Dr. Reinhold Wolff  
(Fakultät für Linguistik u. Literaturwissenschaft)

*Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier ISO 9706*

*Meinen Eltern gewidmet*

*„Familienserien sind gerade das, was Deutsche gerne sehen. Dann kommt so eine Familie den Leuten regelmäßig ins Haus und sie können nachvollziehen, was die einzelnen Figuren machen. Von diesem Moment an, kann man versuchen, politische Inhalte unterzubringen, bis die Zuschauer möglicherweise auch bereit sind, mit den Figuren in die Deutsche Kommunistische Partei einzutreten, um es einmal ganz primitiv auszudrücken“.*

Rainer Werner Fassbinder

*„Es gab kein Fernsehen, Adenauer brauchte nicht immer ein staatsmännisches Gesicht machen... Das Monster Fernsehen hat radikal die Welt verändert.“*

Helmut Schmidt auf die Frage, was sich für einen Bundeskanzler seit Adenauer wesentlich geändert habe.

*“Jeden Abend ungefähr ab halb sechs, verbrachte er vor dem Fernsehschirm und schaltete wahllos und ungeduldig zwischen den Programmen hin und her, so lange, bis mitten in der Nacht, nichts mehr gesendet wurde. Es gab ihm einen Rest von Geborgenheit, einer unter zwanzig Millionen vergessenen Zuschauern zu sein, die wie er im selben Ausstrahlungskäfig, in derselben Isolation denselben Geschehnissen untätig beiwohnten. Nicht selten sah er an einem Abend bis zu fünf Nachrichtensendungen, immer wieder “Heute”, immer wieder “Tagesschau”. Und doch konnte er nicht eine einzige Meldung bei sich behalten, sobald er abschaltete, war alles wie eine Sinnestäuschung, vorbei und nie gewesen.“*

Botho Strauß, *Die Widmung*



**GLIEDERUNG****I.**

	<b>Seiten</b>
A. Einleitung	13
B. Hauptteil	15
I. Die Konstituierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems	15
1. Die Gründung des Landes Nordrhein-Westfalen	15
1.1. Der Zusammenbruch des Deutschen Reiches	15
1.2. Die Entwicklung neuer staatlicher Strukturen	15
1.3. Der Aufbau zentraler Verwaltungsstrukturen	17
1.4. Die föderative Gestaltung der britischen Zone	18
2. Ein demokratischer Rundfunk - Garant für die Re-Education der Deutschen	19
2.1. Die rundfunktechnische Situation im deutschen Besatzungsgebiet	21
2.1.1. Aufbauplan für den Kölner Rundfunksender	21
2.1.2. Hamburg wird Zentrum des englischen Zonenrundfunks	23
2.2. Programmstrukturen und Personalpolitik im britischen Besatzungs- rundfunk	24
2.2.1. Die Entwicklung neuer Programmstrukturen	25
2.2.2. Der Stellenwert des Kölner Senders im Gesamtprogramm	26
2.2.3. Das Kölner Rundfunkprogramm als Spiegel personalpolitischer Ent- scheidungen	28
3. 'Freier Rundfunk als Besatzungsdiktat'	30
3.1. Die Gründung des Nordwestdeutschen Rundfunks	30
3.2. Freier Rundfunk: Faktor oder Medium eines demokratischen Staats- wesens?	31
4. 'Die Kunst, sich überflüssig zu machen'	33
4.1. Die rechtliche Verankerung des 'deutschen' NWDR	33

4.1.1.	Die Trennung von Rundfunk und Post	35
4.1.2.	Zentralistische oder föderalistische Rundfunkorganisation?	38
4.2.	Die Konstituierung der Rundfunkgremien	40
4.2.1.	Der Hauptausschuß	40
4.2.2.	Der Verwaltungsrat	42
4.3.	Die Einflußnahme der NWDR-Gremien auf die Programmstruktur des Senders	44
4.4.	Änderungen der VO Nr. 118 zugunsten der deutschen Eigenständigkeit des NWDR	46
5.	Die Ordnung des Wellenchaos - Der Kopenhagener Wellenplan	47
5.1.	Technische und programmpolitische Konsequenzen für den NWDR	47
5.2.	Die Anfänge des Fernsehbetriebs beim NWDR	49
5.3.	Der Stellenwert des Fernsehprogramms für die gesellschaftspolitische Bildung	52
6.	Einheit und Unabhängigkeit	54
6.1.	Die Gründung der Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands (ARD)	54
6.2..	Gemeinschaftsprogramm Erstes Fernsehen	57
7.	Der Übergang vom NWDR zum WDR	59
7.1.	Ein eigenständiges Hörfunkprogramm für Köln	59
7.2.	Der 'casus belli' für den Zerfall des NWDR	61
8.	Vergleich zwischen Gesetzentwurf und WDR-Gesetz (i.d.F. vom 25. Mai 1954)	64
8.1.	Die Rechtsform des WDR	64
8.2.	Die Organisationsstruktur des WDR	66
8.2.1.	Der Rundfunkrat	66
8.2.2.	Der Verwaltungsrat	67
8.2.3.	Der Programmbeirat	69
8.2.4.	Der Intendant	69
8.3.	Die Programmgrundsätze des WDR	70
8.3.1.	Kontrollfunktion der Programmgrundsätze	72
8.3.2.	Programmgrundsätze als Handlungsnormen	73
8.3.3.	Das amtliche Verlautbarungsrecht	74
8.4.	Gesetzesverabschiedung	75
9.	Die Rolle des Nordwestdeutschen Rundfunkverbands (NWRV)	76



10.	Letzte Konstituierungsbestimmung für den WDR - die Aufhebung der Verordnung Nr. 118	78
11.	Die Konstituierungsphase des Westdeutschen Rundfunks (WDR)	78
11.1.	Die Wahl des ersten Rundfunkrats	79
11.2.	Die Wahl des ersten Verwaltungsrats	80
11.3.	Die Benennung des ersten Intendanten	81
11.4.	Kontroversen um den Programmbeirat und die Anstaltssatzung	82
12.	Die Einfügung des WDR-Gesetzes in den verfassungsrechtlichen Rahmen	85
12.1.	Die Schaffung des Grundgesetzes (GG)	85
12.2.	Bundes- bzw. landesrechtliche Kompetenzen im Rundfunkbereich	86
12.3.	Die Freiheit von Rundfunk, Film und Fernsehen (Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG)	89
13.	Die Rundfunkpolitik unter Konrad Adenauer	93
13.1.	Die rundfunkpolitische Situation	93
13.2.	Der Erlass eines Bundesrundfunkgesetzes	97
13.3.	Die Gründung der Deutschland-Fernsehen GmbH	99
14.	„Die Magna Charta der Rundfunkfreiheit“ - das Fernsehurteil des BVerfGs von 1961	102
14.1.	Umfang der Gesetzgebungskompetenz des Bundes	103
14.2.	Der Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens	105
14.3.	Normative und organisatorische Anforderungen an die Veranstaltung von Rundfunk	105
14.3.1.	Normative Vorgaben	106
14.3.2.	Organisatorische Vorgaben	107
15.	Die Vorgaben des BVerfGs im Spiegel der Organisationswirklichkeit des WDR	108
15.1.	Die institutionelle Eigenständigkeit des Rundfunks	109
15.2.	Die pluralistische Vielfalt des Programms	111
16.	Die Gründung des Dritten Programms - WDR 3 -	113
17.	Das Mehrwertsteuer-Urteil des BVerfGs vom 5. Juli 1974	116
18.	Verstärkte Staatskontrolle des WDR durch die Gesetzesnovelle vom 5. Juli 1974	119
19.	Das nordrhein-westfälische Rundfunksystem im Spannungsfeld der Politik	121

II.	Die Konstituierung der dualen Rundfunkordnung in NRW	125
1.	Die bundesweite medienpolitische Diskussion	125
1.2.	Der Einfluß der neuen Kommunikationstechnik - Kabelfunk -	125
1.3.	Der Einfluß der neuen Kommunikationstechnik - Satellitenfunk -	131
2.	Flexibler Bestandschutz - Das FRAG-Urteil des BVerfGs vom 16. Juni 1981	134
2.1.	Der Sachverhalt	134
2.2.	Das Fortbestehen der Sondersituation des Rundfunks	137
2.3.	Die Offenheit des Meinungsbildungsprozesses	138
2.4.	Die finanzielle Situation	141
2.5.	Anforderungen an eine -privatrechtliche- Rundfunkorganisation	142
2.6.	Anforderungen an Kabelpilotprojekte	144
2.7.	Anforderungen an die -öffentlich-rechtliche- Anstaltsorganisation	145
2.8.	Medienpolitisches Echo auf das FRAG-Urteil	146
3.	Die Durchführung eines Modellversuchs mit Breitbandkabel in Dortmund (Kabelversuchsgesetz NW)	148
3.1.	Die medienpolitische Situation auf Bundesebene	148
3.2.	Innovationen auf dem Programmsektor durch pilotspezifische Angebote	150
3.3.	Innovationen in der Lokalkommunikation	152
3.4.	'Rundfunk durch alle' - Der Offene Kanal Dortmund	153
3.5.	Die Organisationsstruktur des Kabelpilotprojekts	155
4.	Die Einspeisung herangeführter Programme in Kabelanlagen (Vorläufiges Weiterverbreitungsgesetz NW)	157
4.1.	Herangeführte Programme (Auswahl)	159
4.2.	Gesetzliche Beeinflussung der Weiterverbreitungs- und Empfangsstruktur herangeführter Programme	162
4.3.	Trägerschaft	165
5.	Die WDR-Reform von 1985 (WDR-Gesetz NW)	166
5.1.	Programmrechtliche Grundlagen	168
5.2.	Organisationsrechtliche Grundlagen	170
5.2.1.	Der Rundfunkrat	170
5.2.2.	Der Verwaltungsrat	172
5.2.3.	Der Intendant	173
5.3.	Personalrechtliche Umsetzung der Rundfunkfreiheit	174

		11
5.4.	Zusätzliche Befugnisse des WDR - Indiz für seine Bestands- und Entwicklungsgarantie?	175
6.	Kontinuität oder Aufbruch - Das Niedersachsen-Urteil des BVerfGs vom 4. November 1989	178
6.1.	Die medienpolitische Situation	178
6.2.	Der Sachverhalt	182
6.3.	Fortdauer der Sondersituation des Rundfunks	184
6.4.	Die Grundversorgungsdoktrin	185
6.5.	Das Verhindern multimedialer Meinungsmacht	187
7.	Das nordrhein-westfälische Landesrundfunkgesetz (LRG NW) vom 19. Januar 1987	188
7.1.	Landesweite private Programme	189
7.1.1.	Zulassungsvoraussetzungen	189
7.1.2.	Die Position des WDR im dualen Rundfunksystem	192
7.2.	Lokale Programme innerhalb des dualen Systems	194
7.3.	Die Position des WDR im Lokalfunk	197
8.	„Kurskorrektur“ - das Fünfte Fernsehurteil des BVerfGs vom 24. März 1987	198
8.1.	Der Sachverhalt	198
8.2.	Umfang der Grundversorgung	200
8.3.	Meinungsvielfalt versus Marktchancen	202
8.4.	Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	203
8.5.	Würdigung des Urteils	204
9.	„Ein medienpolitischer Kompromiß“ - Der Rundfunkstaatsvertrag vom 3. April 1987	206
10.	„Ein Zehn-zu-Eins-Sieg für Düsseldorf“ - Das 6. Rundfunkurteil des BVerfGs vom 5. Februar 1991	210
10.1.	Der Sachverhalt	210
10.2.	Verfassungsrechtliche Anforderungen an die duale Rundfunkordnung	212
10.2.1.	Rundfunkfreiheit als verfassungsrechtlicher Maßstab	212
10.2.2.	Bestands- und Entwicklungsgarantie für den WDR	213
10.2.3.	Die Organisationsstruktur privatwirtschaftlichen Rundfunks	214
10.2.4.	Programmanforderungen an private Anbieter	214
10.3.	Verfassungsrechtliche Bewertung beanstandeter Gesetzesbestimmungen	215

		12
10.3.1.	Gesellschaftliche Kontrolle im dualen System	215
10.3.2.	Die Organisationsstruktur des Lokalfunks (‘Das Zwei-Säulen-Modell’)	217
10.3.3.	Die wirtschaftlich-unternehmerische Betätigung des WDR	218
10.3.4.	Herausgabe einer eigenen Programmzeitschrift durch den WDR	219
10.3.5.	Die Werbefinanzierung des WDR	220
10.3.6.	Die staatliche Frequenzverwaltung	220
10.4.	Fazit des Nordrhein-Westfalen Urteils	222
11.	Modell und Realität - Die Rundfunkorganisation in NRW nach dem 6. Fernsehurteil	223
11.1.	Die Konsolidierungsphase der dualen Rundfunkordnung	223
11.1.2.	Änderung des Frequenzvergabemodus	225
11.1.3.	Gesellschaftliche Kontrolle des Rundfunks	226
11.2.	Lokalrundfunk: Realisationsprobleme beim Zwei-Säulen-Modell	228
11.3.	Fazit	231
12.	Der medienpolitische Stellenwert des WDR in der dualen Rundfunkordnung	231
C.	Ausblick	234

## **Modell und Wirklichkeit - 50 Jahre Rundfunkgeschichte\* in Nordrhein-Westfalen**

### **Der verfassungsrechtliche Rahmen und die Organisation des nordrhein-westfälischen Rundfunks von 1945-1994**

#### **A. Einleitung**

Zeitgleich mit der militärischen Kapitulation des Dritten Reiches im Mai 1945 initiieren die alliierten Siegermächte einen umfassenden Demokratisierungsprozeß auf dem ehemaligen deutschen Territorium.

Während sie ihr Vorhaben auf politischer Ebene konsequent durch die geographische und damit auch machtpolitische Dezentralisierung realisieren, streben sie im Kommunikationsbereich die Verwirklichung des Demokratisierungsprinzips durch eine gesellschaftliche bzw. kulturelle 'Re-Education' der deutschen Bevölkerung an. Hierfür bietet sich ihnen als geeignetes Instrument der Hörfunk und ab Ende 1952 zusätzlich das Fernsehen an.

Dem Nachkriegsrundfunk soll dabei nach alliierter Überzeugung die Aufgabe zufallen, die aus den negativen Rundfunkerfahrungen des Dritten Reiches und der Weimarer Republik gezogenen Lehren beim Aufbau einer länderbezogenen Rundfunkorganisation zu berücksichtigen.

In einem geschichtlich-chronologischen Überblick, beginnend mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges, werden in der vorliegenden Arbeit zunächst die von den britischen Streitkräften gelegten Fundamente des nordrhein-westfälischen Rundfunks, wie auch deren Weiterentwicklung zu einer eigenständigen Rundfunkanstalt, dem Westdeutschen Rundfunk Köln, dargestellt.

Hierbei bildet die Darstellung der rundfunkpolitischen Situation bzw. Diskussion den inhaltlichen Schwerpunkt, da in der Gründungsphase der Bundesrepublik Deutschland wegen des Fehlens bundesverfassungsgerichtlicher und gesetzlicher Normierungen und Maßstäbe die Ausgestaltung des Rundfunkwesens erheblich von der Kräftekonstellation der unterschiedlichen politischen und gesellschaftlichen Gruppen abhängig ist.

Mit Schaffung des Grundgesetzes und der Verfassungsgerichtsbarkeit wird die deutsche Rundfunkordnung dann allerdings durch eine weitgehend rechtliche Normierung geprägt. Fortan werden wichtige medienpolitische Fragen verfassungsrechtlich entschieden. Die einzelnen höchstrichterlichen „Entscheidungen“ zum Rundfunkwesen in Deutschland geben dabei nicht nur die organisatorischen und normativen Vorgaben für die Veranstaltung von Rundfunk und Fernsehen vor, sondern sie dienen auch als 'Modelle', anhand derer die Rundfunkveranstaltung in Nordrhein-Westfalen untersucht werden soll.

Dies erfolgt zunächst im Kontext des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems und - einsetzend mit dem sog. FRAG-Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1981 - anschließend im Rahmen der dualen Rundfunkordnung in Nordrhein-Westfalen.

*\*Der Begriff 'Rundfunk' im hier verwendeten Sinne umfaßt Hörfunk und Fernsehen.*

## **B. Hauptteil**

### **I. Die Konstituierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems**

#### **1. Die Gründung des Landes Nordrhein-Westfalen**

##### **1.1. Der Zusammenbruch des Deutschen Reiches**

Nach der bedingungslosen deutschen Kapitulation am 8. Mai 1945 beginnen die Siegermächte des Zweiten Weltkrieges unverzüglich, das 'Deutsche Reich' in vier Besatzungszonen bzw. die Reichshauptstadt Berlin in vier Sektoren aufzuteilen.

Nur zwei Wochen später, am 23. Mai 1945, wird mit der Verhaftung der 'Reichsregierung Dönitz' in Flensburg sowie der Entfernung der Führungskader aus Justiz und Verwaltung durch die alliierten Streitkräfte, Deutschland auch als Staatsgebilde handlungsunfähig: es existiert keinerlei genuine Regierungsgewalt, Administration und wirtschaftliche Tätigkeit mehr; die bisherigen sozialen Strukturen in Deutschland brechen zusammen. Von nun an entscheiden die Besatzungsmächte und nicht mehr die Deutschen, ob und gegebenenfalls unter welchen Bedingungen neue deutsche staatliche Strukturen entstehen sollen.<sup>1</sup>

##### **1.2. Die Entwicklung neuer staatlicher Strukturen**

Gleichwohl wird bereits drei Monate später, am 5. August 1945, auf der 'Potsdamer Konferenz' die Neuzulassung politischen Lebens auf deutschem Territorium von den Siegermächten USA, Großbritannien und Sowjetunion diskutiert.

---

<sup>1</sup> Diese Einschätzung findet sich auch in der Direktive JCS 106 der US-Oberbefehlshaber vom April 1945, nach der Deutschland nicht als "befreit" sondern als "besiegter Feindstaat" behandelt werden soll.

Sie beschließen, dass für alle die Bereiche, die ganz Deutschland berühren, der bereits am 5. Juni 1945 in Berlin gegründete 'Alliierte Kontrollrat' fortan die Regierungsgewalt ausüben soll.<sup>2</sup>

Die politische Situation im Nachkriegsdeutschland gibt der Entwicklung staatlicher Strukturen jedoch eine andere Richtung - weg vom Konzept eines 'Central German Government' hin zu Dezentralisierung und Regionalisierung nach Besatzungszonen.<sup>3</sup>

Die Hauptursache für diesen Richtungswechsel ist die Obstruktionspolitik der Franzosen im Alliierten Kontrollrat, in dem diese gesamtdeutsche Organisationsformen solange blockieren wollen, bis ihre Forderung auf Abtrennung des Rheinlands vom übrigen deutschen Territorium sowie die politische und wirtschaftliche Internationalisierung des Ruhrgebiets erfüllt wird.<sup>4</sup>

Zudem erschwert auch die bereits sichtbar werdende Ost-West-Spannung und die damit verknüpfte unterschiedliche Interpretation der Ziele 'Demokratisierung' bzw. 'Beseitigung von Faschismus und Militarisierung'<sup>5</sup> immer mehr eine gemeinsame, zentrale Regierung der Alliierten in Deutschland.

Der ursprünglich als zentrales Machtzentrum konzipierte Alliierte Kontrollrat gibt infolgedessen zunehmend seine Entscheidungsbe fugnisse für ganz Deutschland an die Besatzungsmächte für deren jeweilige Zonen ab. Die alliierten Militärregierungen können somit

<sup>2</sup> *Im Alliierten Kontrollrat versammeln sich neben den vier Oberbefehlshabern der Besatzungszonen auch vier deutsche Staatssekretariate als beratende Organe. Die Beschlüsse des Gremiums sollen einstimmig erfolgen, ist diese Übereinstimmung nicht zu realisieren, können die Alliierten für ihre jeweilige Zone auch nach den Leitsätzen ihrer Regierungen eigenständige Entscheidungen treffen.* Zitiert nach: Weigend, Norbert, "Aufbruch ins Ungewisse" - Zeithistorische Anknüpfungspunkte 1945-1949". In: Unsere Medien \* Unsere Republik, Heft 1, Oktober 1989, S. 4

<sup>3</sup> Diestelkamp, Bernhard, "Die Verfassungsentwicklung in den Westzonen bis zum Zusammentreten des Parlamentarischen Rates (1945-1948)". In: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), Jhg. 1989, Heft 21, S. 1313

<sup>4</sup> Hölscher, Wolfgang, "Von den Provinzen zum neuen Land: Bestrebungen nordrheinischer und westfälischer Verwaltungsspitzen im Kontext der britischen Deutschland- und Besatzungspolitik". In: Neuland - NRW und seine Anfänge nach 1945/46; Hrsg.: Brunn, Gerhard, Reimar Hobbing Verlag, Essen 1986, S. 41.

<sup>5</sup> Diestelkamp, Bernhard, a.a.O., S. 1313.



bereits nach kurzer Zeit in ihren Zonen eigenständige bürokratische Einrichtungen gründen, die fortan die zonale Regierungsgewalt übernehmen.

### **1.3. Der Aufbau zentraler Verwaltungsstrukturen**

Die Briten finden in ihrer Besatzungszone unterschiedliche staatsrechtliche Einheiten vor: die traditionell eigenständigen, ehemaligen Klein- und Mittelstaaten (Freie und Hansestadt Hamburg, Braunschweig, Oldenburg, Lippe-Detmold und Schaumburg-Lippe), die sogleich als eigenständige Verwaltungskörperschaften mit einem Ministerpräsidenten an der Spitze organisiert werden,<sup>6</sup> und die den geographisch größten Teil des Zonengebietes repräsentierenden ehemaligen preußischen Provinzen (Hannover, Schleswig-Holstein, Westfalen und der Nordteil der Rheinprovinz). Hannover und Schleswig-Holstein behalten die Engländer als Provinzen bei und berufen an deren Spitze sogenannte 'Oberpräsidenten', die mit dem Wiederaufbau einer funktionierenden Provinzverwaltung betraut werden. Faktisch unterscheidet sich ihr Aufgabengebiet nur unwesentlich von dem ihrer 'Ministerpräsidenten'-Kollegen, denn die Briten - wie auch die übrigen westlichen Alliierten - haben die wesentlichen Lenkungsbefugnisse in ihren Zonen auf deutscher Seite sogenannten zonalen Zentralämtern übertragen.<sup>7</sup>

Den zonalen Zentralämtern zur Seite gestellt wird in der britischen Besatzungszone im März 1946 zusätzlich noch die Institution des 'Zonenbeirats'.

Der Zonenbeirat, eine Art Zonen-Parlament, besitzt ausschließlich beratende Funktion. Er unterstützt die Militärregierung bei der Lösung von Verwaltungsproblemen auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens.<sup>8</sup> In ihm vertreten sind neben den Leitern der neu gebildeten

---

<sup>6</sup> Bierbach, Wolf, "Besatzungszonen und Länder". In: Rundfunk in der Region. Probleme und Möglichkeit der Regionalität; Hrsg.: Först, Walter; Schriftenreihe: Annalen des WDR, Band 6, Grote/Kohlhammer Verlag Köln 1984, S. 104

<sup>7</sup> Diestelkamp, Bernhard, a.a.O., S. 1314

<sup>8</sup> Bausch, Hans, "Rundfunkpolitik nach 1945", erster Teil 1945-1962, Schriftenreihe: Rundfunk in Deutschland, Band 9, Deutscher Taschenbuchverlag, München 1980, S. 48/49

Verwaltungseinheiten (Länder und Provinzen) und einer Anzahl fachlich qualifizierter Persönlichkeiten, beispielsweise aus den Gewerkschaftsbewegungen, auch Parteipolitiker wie Kurt Schumacher und Konrad Adenauer.<sup>9</sup>

#### **1.4. Die föderative Gestaltung der britischen Zone**

Angesichts der im April 1946 auf der Pariser Außenminister-Konferenz erneut erhobenen französischen Forderungen nach Abtrennung des Rheinlands und Internationalisierung des Ruhrgebietes, sehen sich die Briten nach der bereits eingeleiteten zonalen Neustrukturierung nunmehr zu einer umfassenden Neugliederung ihres Besatzungsgebietes gezwungen.

Unterstützt von den Vereinigten Staaten, mit denen sie zu diesem Zeitpunkt über eine Zusammenfassung ihrer beiden Zonen zu einem einheitlichen Wirtschaftsgebiet (Bizone) beraten, vertreten die Briten die Überzeugung, dass einzig und allein die in Potsdam beschlossene 'wirtschaftliche Einheit' Deutschlands nicht nur auf Dauer die Entwicklung ihrer Zone zu einem finanziellen Zuschußgebiet verhindern könne, sondern darüber hinaus auch einer möglichen politischen und wirtschaftlichen Ost-Orientierung des 'Rumpf-Deutschlands' entgegenwirken würde.<sup>10</sup>

Um daher einer durch neu geschaffene Grenzen (seitens der Franzosen) drohenden Zersplitterung und damit Schwächung der wirtschaftlichen Einheit 'Ruhrgebiet' zuvorzukommen, entschließt sich Großbritannien zu einer föderativen Gestaltung seiner Zone durch die Bildung einzelner, starker Länder.

Im Zuge dieser Neugliederung werden die Nordrhein-Provinz, die Provinz Westfalen sowie die Regierungsbezirke Aachen, Düsseldorf

---

<sup>9</sup> *Der Zonenbeirat erhält nach den ersten Landtagswahlen in den Ländern der britischen Zone von Juni 1947 an eine rein parlamentarische Zusammensetzung.*

<sup>10</sup> Hölscher, Wolfgang, "Von den Provinzen zum neuen Land...". a.a.O., S. 41/42

und Köln zu dem neuen Land Nordrhein-Westfalen zusammengefügt.<sup>11</sup>

Durch die Verordnung Nr. 77 der englischen Besatzungsmacht vom 21. Januar 1947 wird später noch das ehemalige Land Lippe in das neu gegründete Land integriert.

Die Gründungsphase Nordrhein-Westfalens endet am 2. Oktober 1946 mit dem erstmaligen Zusammentritt des noch nicht frei gewählten, sondern von der Militärregierung ernannten Landtags in der Düsseldorfer Oper<sup>12</sup>. Diesem Ereignis vorausgegangen ist am 24. Juli 1946 bereits die Ernennung des Oberpräsidenten der Provinz Westfalen, Rudolf Amelunxen,<sup>13</sup> zum Ministerpräsidenten Nordrhein-Westfalens durch den britischen Gouverneur William Ashbury.

## **2. Ein demokratischer Rundfunk - Garant für die 'Re-Education' der Deutschen**

Das Konzept der Demokratisierung Deutschlands, wie es durch die Bildung weitgehend selbständiger Länder bereits politisch konkretisiert worden ist, soll nach der Vorstellung der westlichen Alliierten auch im Kommunikationsbereich erfolgen.

Mit Ende des 2. Weltkrieges können zunächst sämtliche Kommunikationsmittel, die zu ihrer Verbreitung des Transports bedürfen, wegen der Unpassierbarkeit der Schienen- und Wasserwege und vieler Straßen nicht eingesetzt werden. Da wegen der schwierigen Vertriebswege und des Papiermangels zudem auch Zeitungen nur im begrenzten Umfang erscheinen, werden Nachrichten und Anordnungen der Alliierten zunächst lediglich im Stadtbezirk oder in der nächsten Umgebung verbreitet.

---

<sup>11</sup> *Die Zusammenführung der beiden preußischen Provinzen wird am 25. Februar 1947 vom Alliierten Kontrollrat durch das Gesetz Nr. 46 formell bestätigt.*

<sup>12</sup> Schütte, Wolfgang, "Der Deutsche Nachkriegsrundfunk und die Gründung der Rundfunkanstalten", a.a.O., S. 223.

<sup>13</sup> *Rudolf Amelunxen - Politiker/Zentrum; 1919: Regierungsrat im Preußischen Wohlfahrtsministerium; 1926-1932: Regierungspräsident in Münster; dann: einstweiliger Ruhestand; 1945: Oberpräsident von Westfalen; 1946: Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen; 1947-1958: Sozial- bzw. Justizminister von Nordrhein-Westfalen*

Diese zwangsweise "Regionalisierung" im Kommunikationsbereich steht jedoch im Gegensatz zum Ziel alliierter Rundfunkpolitik, im Nachkriegsdeutschland "mittels Kontrolle aller Lebensbereiche die demokratische Erziehung der Deutschen" zu erreichen.<sup>14</sup>

In dieser Situation bietet sich als besonders wirksamer Weg zur Erreichung sämtlicher Bevölkerungskreise der Rundfunk (hier zunächst der Hörfunk) an, denn neben der großen Zahl erhalten gebliebener Radiogeräte<sup>15</sup> läßt auch die Tatsache, dass es mehr deutschsprachige, ‚politisch unbelastete‘ Rundfunk-Fachleute als Publizisten gibt, den Rundfunk zu einem unverzichtbaren Bestandteil der Reorganisation demokratischen Lebens in den Besatzungszonen werden.

Ursprünglich gibt es auch für den Rundfunk gemeinsame Viermächtepläne des Alliierten Oberkommandos. Sie sehen vor, dass nach der Besetzung Deutschlands der Deutschlandsender in Berlin mit den Sendeanlagen in Königswusterhausen von den Alliierten gemeinsam und zentral betrieben werden soll.<sup>16</sup> Diese Pläne werden jedoch durchkreuzt, als das Funkhaus in der Masurenallee in Berlin und der Sender Königswusterhausen, der ohnehin in der russischen Zone liegt, von der Roten Armee besetzt werden.<sup>17</sup> Hinzu kommt, dass auch die Franzosen keinerlei Interesse mehr an einem gemeinsamen Rundfunkbetrieb zeigen, sondern vielmehr damit beginnen, für ihre Zone eine eigene Rundfunkorganisation aufzubauen.<sup>18</sup> Ihr Ziel, das Rundfunkwesen im Sinne einer 'Re-Education-Politik' zu demokrati-

---

<sup>14</sup> Schütte, Wolfgang, "Der Deutsche Nachkriegsrundfunk und die Gründung der Rundfunkanstalten", a.a.O., S. 217

<sup>15</sup> *Es existieren zwar keine genauen Unterlagen über die Zahl der damals verfügbaren Rundfunkapparate; für den Stichtag 1. Juli 1947 nennt allerdings eine Statistik 3.021.331 gemeldete "Radio-Empfänger" für die britische Zone.* Zitiert nach: Schütte, Wolfgang, "Der Deutsche Nachkriegsrundfunk und die Gründung der Rundfunkanstalten", a.a.O., Anm. 1, S. 236

<sup>16</sup> Reich, Donald D., "Der Wiederaufbau des Deutschen Rundfunks unter der Militärregierung". In: Rundfunk und Fernsehen (RuF), Jhg. 11/1963, Heft 4, S. 376

<sup>17</sup> *Die Sowjets geben den Sender Königswusterhausen und das Funkhaus selbst dann nicht mehr auf, als dieser Teil Berlins im Sommer 1945 britischer Sektor wird.*

<sup>18</sup> Reich, Donald D., "Der Wiederaufbau des deutschen Rundfunks unter der Militärregierung", a.a.O., S. 376

sieren, wird daraufhin von den Besatzungsmächten nach ihren jeweiligen politischen Auffassungen verfolgt.

Die Briten verfügen über das konsistenteste Rundfunkkonzept. Ihr Bestreben, den Rundfunk möglichst rasch in deutsche Hände zu übergeben, soll mit der Maßgabe einer staatsfernen, zentralistischen Organisation nach dem Vorbild der 'British Broadcasting Cooperation' (BBC) erfolgen. General Alex Bishop, Chef der britischen Informationskontrolle (ISCB - Information Services Control Branch), eine den jeweiligen Militärregierungen zugeordnete Medienkontrollinstanz, formuliert dieses Vorhaben so: "Our policy in regard to this network (NWDR) had not been to set up a British mouthpiece, but to create an instrument, which, though serving our purposes and conforming to our general ideas, could be regarded by the Germans as essentially their own. ...I am clear that we do not want commercial broadcasting. The alternative is a public corporation for which the BBC is the obvious model. Similarly, in connection with exercising influence, at present it is clear, that the BBC is the chief source of our inspiration" <sup>19</sup>.

## **2.1. Die rundfunktechnische Situation im britischen Besatzungsgebiet**

### **2.1.1. Der Aufbauplan für den Kölner Rundfunksender**

Erste Etappe auf dem Weg zur Errichtung eines zoneneigenen Rundfunksystems ist der Wiederaufbau der technischen Einrichtungen im britischen Besatzungsgebiet.

Die bereits am 6. März 1945 in Köln einrückenden amerikanischen Verbände finden ein von Bombentreffern schwer beschädigtes Funkhaus vor. <sup>20</sup> Als dann im Sommer 1945 die Amerikaner die nördliche Rheinprovinz an die Engländer übergeben, sehen sich diese mit einer katastrophalen rundfunktechnischen Lage in ihrem Zonengebiet kon-

<sup>19</sup> Zitiert nach: Bausch, Hans, "Rundfunkpolitik nach 1945", erster Teil 1945-1962, a.a.O., S. 23

<sup>20</sup> *Köln gehört zu den Städten, in denen die britische Luftwaffe 1943 ihr Konzept der Flächenbombardierung erprobt. Bei Kriegsende ist die Stadt in zahlreichen Vierteln der Innenstadt bis zu 80 Prozent zerstört.*

frontiert. Das Kölner Funkhaus ist von Bombentreffern schwer beschädigt und auch der am Rande des Ruhrgebietes gelegene Hauptsender (Langenberg) der ehemaligen Westdeutschen Rundfunk AG von 1923/24 wird nur wenige Tage vor dem Einmarsch der US-Truppen noch von einer deutschen Postschutzwache in die Luft gesprengt.<sup>21</sup>

Unter britischer Leitung bauen deutsche Techniker dort zunächst einen fahrbaren Lokal-Sender aus alten Reichsbeständen auf, der vom 26. September 1945 an täglich ein zumindest einstündiges Programm in der Zeit von 19.00 bis 20.00 Uhr ausstrahlt.

In Köln ist für die Briten die Rundfunkarbeit aber nicht nur wegen der stark beschädigten Rundfunkeinrichtungen außerordentlich schwierig. Wie aus einem Bericht des britischen Offiziers Paul Findlay an die ICBS hervorgeht, sind für den Betrieb einer eigenständigen Rundfunkorganisation das Vorhandensein von Wohnraum, Transport- und Lebensmitteln für die Mitarbeiter von essentieller Bedeutung, was wegen der schlechten Versorgungslage im Raum Köln allerdings große Schwierigkeiten bereitet.<sup>22</sup> Angesichts dieser schlechten rundfunktechnischen bzw. wirtschaftlichen Situation im Westgebiet ihrer Zone entwickeln die Briten einen Drei-Stufen-Plan, mit dessen Hilfe der Kölner Rundfunk wiederaufgebaut werden soll:

In Phase 1 wird Köln lediglich ein Minimum an Eigensendungen zugebilligt. Der Großteil der Sendungen soll weiterhin von der BBC direkt und aus Hamburg kommen.<sup>23</sup>

In einer zweiten Dringlichkeitsstufe ist bis Ende Mai 1946 ein Kapazitätsausbau des Kölner Senders geplant. Die politische Abteilung der britischen Kontrollkommission möchte dadurch möglichst rasch die Berücksichtigung der individuellen sowie kulturellen Interessen des Ruhrgebiets und des Rheinlands integrieren, nicht zuletzt, um das dicht besiedelte Gebiet vor der einseitig politischen Propaganda aus der 'Ostzone' zu bewahren und die Kölner Rundfunkstimme auch als

<sup>21</sup> Bierbach, Wolf, "Der neue WDR". Dokumente zur Nachkriegsgeschichte des WDR. Hrsg.: Först, Walter, Schriftenreihe: Annalen des WDR, Bd. 3, Grote'sche Verlagsbuchhandlung, Köln/Berlin 1978, S. 12

<sup>22</sup> Bierbach, Wolf, "Der neue WDR", a.a.O., S. 13ff.; Freiburg, Eva-Maria, „Die Geschichte des Rundfunks in Nordrhein-Westfalen 1945-1955“. Diss. phil., Hannover 1974, S. 10/11

<sup>23</sup> Bierbach, Wolf, "Der neue WDR", a.a.O., S. 14

'Ventil' für den wachsenden Unmut über die schlechte Ernährungslage und andere Mißstände im Nachkriegsdeutschland zu nutzen.

Eine dritte Entwicklungsphase schließlich soll Köln in die Lage versetzen, einen großen Anteil der insgesamt zwei Rundfunkprogramme eigenständig zu produzieren. Der Aufbauplan der Engländer berücksichtigt selbst in dieser letzten Phase allerdings keine eigenständige Kölner Produktion eines kompletten Tagesprogramms.

### **2.1.2. Hamburg wird Zentrum des englischen Zonenrundfunks**

Die im März 1945 in Norddeutschland vorstoßenden britischen Truppen finden in Hamburg zwar ein noch intaktes Funkhaus und den unversehrten Rundfunksender "Osterloog" vor; das technische Problem ist hier jedoch zunächst, dass der entsprechende Reichssender vor 1945 lediglich Regionalprogramme ausgestrahlt hat und demgemäß bescheiden die Studioausrüstung ist. Hinzu kommt, dass das meiste Rundfunkinventar in den Kriegswirren aus Furcht vor Bombenschäden von den Deutschen demontiert und versteckt worden ist. Trotzdem gelingt den Engländern bereits vier Tage vor der deutschen Kapitulation die Wiederaufnahme des Sendebetriebs in Hamburg, da ein Großteil der technisch noch völlig intakten Maschinen der ehemaligen Berliner Reichsfunk-Zentraltechnik in einer geheimen Rückholaktion aus einem - nunmehr in der russischen Besatzungszone befindlichen - Salzbergwerk in der Nähe des Harzes nach Hamburg zurückgebracht werden kann.<sup>24</sup> Mit der so wieder in Besitz genommenen Zentraltechnik meldet sich der ehemalige Reichssender schon am Abend des 4. Mai 1945 als Sender der alliierten Militärregierung unter dem Namen 'Radio Hamburg' in englischer und deutscher Sprache. Das Funkhaus an der Rothenbaumchaussee - 24 Stunden zuvor noch unter der Aufsicht der 'Regierung Dönitz' - steht damit nun unter der Kontrolle des britischen ICBS.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> *Die leistungsstarke Zentraltechnik in Hamburg sowie einige Anlagen aus der Salzmine helfen auch bei der Errichtung eines provisorischen Funkhauses in Köln. Der Sender Langenberg wird ebenfalls auf diese Weise wieder instandgesetzt.*

<sup>25</sup> Görden, Joachim, „Der britische Einfluß auf den Rundfunk 1945-1948“. Diss. phil., Berlin 1983, S. 120; Halefeldt, Horst O., "Vom Be-

Die Entscheidung der Briten, Hamburg für die nächsten fast zehn Jahre zum Zentrum des Rundfunks in ihrer Zone auszubauen, ist demnach nicht - wie von nordrhein-westfälischen Politikern damals vielfach vermutet - von Anfang an geplant, sondern resultiert vielmehr aus der rundfunktechnischen Güterausstattung des Hamburger Funkhauses und des Senders Osterloog. Zudem läßt auch die Existenz lediglich einer Hochleistungsfrequenz für das gesamte britische Zonengebiet nur eine einzige, technisch intakte Rundfunkgesellschaft zu.<sup>26</sup>

## 2.2. Programmstrukturen und Personalpolitik im britischen Besatzungsrundfunk

Nach der rundfunktechnischen Instandsetzung der Hamburger Sendeanlagen beginnen die Briten in den Bereichen Programmgestaltung und Personalpolitik mit der 'Entnazifizierung' und Demokratisierung der deutschen Bevölkerung.

Unmittelbar nach dem militärischen Zusammenbruch des Naziregimes werden die für deutsche Hörer bestimmten Programme zunächst von den Besatzungsmächten selbst gestaltet, wofür der Zusatz 'ein Sender der Militärregierung' in der Stationsansage ein sicht-

---

satzungs- zum Parteienrundfunk". In: Studienkreis Rundfunk und Geschichte, Jhg. 6/1980, Heft 4, S. 178

<sup>26</sup> *Selbst als der Sender Langenberg am 1. Januar 1946 wieder voll betriebsbereit ist, sendet er nur im sogenannten "Gleichwellenbetrieb" (332 Hertz) mit der einzig brauchbaren Welle "Osterloog". Die eigene Welle, die Köln früher einmal besessen hat, wird vom Deutschen Dienst der BBC in Besitz genommen.*

*Mit der Niederlage des Faschismus wird auch die 'Fernsehentwicklung' in Deutschland unterbrochen. Die Alliierten untersagen zunächst sämtliche Fernsehaktivitäten. Grund für dieses Verbot sind offenkundig Bedenken wegen der großen Ähnlichkeit von Fernseh- und Radartechnik. Das Fernsehen wird in der britischen Zone erstmals 1948 wieder zugelassen. Bereits im 2. Nachkriegsjahr gibt es auf deutscher Seite jedoch schon Kontakte zu der alten 'Reichspost Fernseh GmbH' (RFG), die auf Wiederaufnahme der Fernsehentwicklung zielen. Um dafür günstige Ausgangsbedingungen zu schaffen, soll die RFG alte Vermögenswerte - vor allem technisches Gerät und Kameras -, die im ursprünglichen Reichsgebiet verstreut sind, in die britische Besatzungszone zurückführen. Zitiert nach: Behrens, Tobias, "Die Entstehung der Massenmedien in Deutschland". Verlag Peter Lang, Frankfurt a.M., Bern, New York 1986, S. 294*



bares Zeichen ist.<sup>27</sup> Nur wenige Stunden täglich werden "alte Musikbänder, unterbrochen durch Nachrichten in vielen Sprachen für die Millionen Gefangener und Zwangsarbeiter im Lande" gesendet. In deutscher Sprache hört man größtenteils nur Aufrufe an Ärzte, Bäcker und Fleischer, Erlasse für die tägliche Ausgangssperre oder Anordnungen zur Verdunkelung.<sup>28</sup>

### 2.2.1. Die Entwicklung neuer Programmstrukturen

Dennoch werden erste programmpolitische Absichtserklärungen bereits am 25. Mai 1945 für die britische Besatzungszone von der Medienkontrollinstanz ICBS in sogenannten 'Leitlinien der Medien' manifestiert. Sie beziehen sich auf Radio, Zeitungen, Wochenschaun, Dokumentar- und Spielfilme, Bücher, Theater und andere Publikationsmedien.

Im einzelnen sehen diese Leitsätze vor,

1. die Deutschen dazu anzuhalten, den Anordnungen der alliierten Besatzungstruppen Folge zu leisten;
2. sie „bewußt oder unbewußt“ zu einem, den Erfordernissen der britischen Politik als integrierten Bestandteil der alliierten Politik entsprechenden Verhalten zu veranlassen und schließlich
3. eine Mentalität zu fördern, die die deutschen mit den britischen Interessen gleichsetzt.<sup>29</sup>

Für die praktische Umsetzung dieser Vorhaben werden für Deutschland neuartige Programmstrukturen eingeführt. So kommen zu den bloßen Nachrichtenmeldungen alsbald der Land- und Frauenfunk, die ersten Kommentare sowie wissenschaftliche Vorträge hinzu. Besonders gefördert wird von den Briten auch der Schulfunk, mit dem sie zielstrebig ihre 'Re-Education-Politik' verfolgen möchten. So senden sie ab dem 12. November 1945 täglich zwei Schulfunk-Sendungen von jeweils 20 Minuten Dauer.

<sup>27</sup> Schütte, Wolfgang, "Der deutsche Nachkriegsrundfunk und die Gründung der Rundfunkanstalten", a.a.O., S. 219

<sup>28</sup> Eggebrecht, Axel: "Das Jahr Null im Rundfunk". Rundfunksendung, als Manuskript gedruckt; Hamburg ohne Jahresangabe, S. 1

<sup>29</sup> Görgen, Joachim, a.a.O., S. 124

Darüberhinaus werden durchaus auch kritische, politische Kommentare deutscher Mitarbeiter zugelassen: so nimmt z.B. der Journalist Axel Eggebrecht, der Ende 1945 über den Lüneburger Bergen-Belsen-KZ-Prozeß berichtet, das Todesurteil gegen elf KZ-Wächter zum Anlaß für ein grundsätzliches Plädoyer gegen die Todesstrafe.<sup>30</sup> Nicht zuletzt schaffen aber insbesondere die vielen Live-Sendungen und Diskussionen, die naturgemäß nicht vorzensuriert werden können, wie auch die Bereitstellung regelmäßiger Sendezeiten für Gewerkschaften, Kirchen und die wieder zugelassenen politischen Parteien, bereits vor der Einführung rechtsverbindlicher Statuten für eine selbständige, deutsche Rundfunkorganisation, demokratische "Gewohnheitsrechte", die nicht mehr rücknehmbar sind.<sup>31</sup>

### 2.2.2. Der Stellenwert des Kölner Senders im Gesamtprogramm

Trotz der recht liberalen Programmformen wird in diesem Zeitraum das Übergewicht der Hamburger Zentrale vor allem im Bereich der Wortberichterstattung von der Bevölkerung im westlichen Teil des britischen Besatzungsgebiets als immer bedrückender empfunden. Der Hamburger Sender beansprucht nicht nur die alleinige Entscheidungsbefugnis für den Schulfunk (bis zum März 1950) und für die Auswahl und Produktion von Hörspielen,<sup>32</sup> sondern dominiert mit seiner Nachrichten-Hauptabteilung sowohl die Themenauswahl als auch den zeitlichen Anteil Kölns in diesem Programmsektor: so stehen beispielsweise bis Mai 1949 dem Kölner Funkhaus in der allgemeinen Nachrichtenzeit (12.15 bis 12.30 Uhr und von 1948 an 12.45 bis 13.00 Uhr) lediglich zunächst täglich fünf und dann sieben Minuten für Nachrichten aus Nordrhein-Westfalen zur Verfügung.

---

<sup>30</sup> Schaaf, Dierk Ludwig, "Politik und Proporz im NWDR", Diss. phil., Hamburg 1971, S. 11f

<sup>31</sup> Halefeldt, Horst O., a.a.O., S. 178

<sup>32</sup> *Wolfgang Borchert schreibt eigens für den Hamburger Sender sein Hörspiel "Draußen vor der Tür" (13. Dezember 1947), das "bis heute wichtigste Zeugnis jener Jugend, die dem Unheil zwar entronnen, aber für immer von ihm gezeichnet war". Zitiert nach: Eggebrecht, Axel "Das Jahr Null im Rundfunk", a.a.O., S. 3*

Und auch sonst ist die Kölner Beteiligung am Gesamtprogramm begrenzt - sie liegt bis 1950 bei einer 30-Prozent-Marke; ein Anteil, dessen Geringfügigkeit immer wieder zu Irritationen und Kritik nicht nur zwischen den beiden Funkhäusern, sondern auch auf landespolitischer Ebene führt.

So ergibt z.B. eine Untersuchung des Düsseldorfer Kultusministeriums aus dem Jahre 1947, dass der Kölner Sender dem Hamburger Sender völlig untergeordnet ist:

"...Dies betrifft sowohl die personelle Besetzung ... wie die etatmäßige Verwaltung und vor allem die Programmgestaltung. An sich sind zwar dem Kölner Sender etwa 25 bis 30 Prozent des gesamten Sendeprogramms zugebilligt, aber hiervon entfallen 15 bis 20 Prozent auf Musiksendungen, während für das kulturelle und politische Sendeprogramm höchstens 10 Prozent übrigblieben... Am meisten bedrückt aber die völlige Bevormundung des Kölner Senders auf dem Gebiet des kulturellen und politischen Sendeprogramms. Hier ist jede Entfaltungsmöglichkeit aus der Landschaft heraus unterbunden und unmöglich gemacht, dies wird seitens der Bevölkerung bitter empfunden und immer wieder beanstandet... Es entsteht daher die Frage, ob nicht doch erneut an die britische Militärregierung der Antrag eingereicht wird, die ehemalige Langenberger Sendeeinrichtung bzw. Welle wieder für einen westdeutschen (Kölner) Sender freizugeben."<sup>33</sup>

Als Beleg für diese Einschätzung werden eine Sendung zum 150. Geburtstag Annette von Droste-Hülshoffs, die erst nach 23 Uhr ausgestrahlt wird, sowie die nur 10-minütige Sendedauer über die Eröffnung des nordrhein-westfälischen Landtags im Gegensatz zur 20-minütigen über die Hamburger Bürgerschaft angeführt.<sup>34</sup>

Trotz des ‚theoretischen‘ Zugeständnisses eines gleichwertigen Sendanteils an das Kölner Funkhaus, versuchen die Briten demnach in der ‚Realität‘ durch Zubilligung nur geringer Sendezeiten für Informations- und Wortprogramme letztlich die Kontrolle über die ihnen wichtige gesellschaftspolitische und demokratische Willensbildung der

<sup>33</sup> Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, AO 401/8809-Bericht des Rundfunkreferenten Bushley vom 19. März 1947

<sup>34</sup> Flamm, Leo, "Am Anfang war die Vorzensur". In: Aus den Trümmern - Kunst- und Kultur im Rheinland und Westfalen 1945-1952, Neubeginn und Kontinuität, Köln 1985, S. 494 f

nordrhein-westfälischen Bevölkerung mittels des Rundfunks zu behalten. Dieses Bestreben mag dabei sicherlich auch auf die eigene, nationale Erfahrung mit nur einer einzigen, zentralen Rundfunkanstalt – der BBC – zurückzuführen sein.

### 2.2.3. Das Kölner Rundfunkprogramm als Spiegel personalpolitischer Entscheidungen

Die Präsentation eines den Medienleitlinien der ICBS genügenden Programms läßt die Einbindung und Mitwirkung deutscher Mitarbeiter auch im redaktionellen Bereich zunehmend unerlässlich werden. Schon während des Krieges haben die Briten damit begonnen, Fragebögen an deutsche Exilanten zu verschicken, um in Zusammenarbeit mit ihnen, Listen mit Namen antifaschistischer Persönlichkeiten aufzustellen, die nach Kriegsende beim Wiederaufbau eines demokratischen, deutschen Rundfunks mithelfen könnten.<sup>35</sup> Zwar repräsentieren die so ausgewählten Journalisten, Schriftsteller und Schauspieler unterschiedlichste politische Anschauungen, als "Demokraten" im Sinne der alliierten Besatzungspolitik kann man sie jedoch alle bezeichnen.<sup>36</sup> Die Ernennung des Schauspielers Max Burghardt<sup>37</sup> am 1. Mai 1946 zum Intendanten des Kölner Funkhauses sowie die Karl-Eduard von Schnitzlers zum Leiter der Abteilung 'Politisches Wort' charakterisieren recht anschaulich die damalige Personalpolitik der Briten: Burghardt und von Schnitzler waren als Antifaschisten von den Nationalsozialisten verfolgt worden und als erklärte Gegner des Nazi-Regimes bekannt. Ihre Berufung nach Köln wird in der Öffentlichkeit als sichtbares Zeichen dafür gewertet, dass die Militärregie-

<sup>35</sup> Schaaf, Dierk Ludwig, "Der Nordwestdeutsche Rundfunk" (NWDR). Ein Rundfunkmodell scheitert". In: Lerg, Winfried B./ Steininger, Rolf, Rundfunk und Politik 1923-1973, Beiträge zur Rundfunkforschung, Verlag Volker Spiess, Berlin 1975, S. 296 / Bierbach, Wolf, "Fenster zur Welt: Rundfunk und Presse nach 1945". In: Neuland - Nordrhein-Westfalen und seine Anfänge nach 1945/46, Essen 1986, S. 145

<sup>36</sup> Schaaf, Dierk Ludwig, "Der Nordwestdeutsche Rundfunk (NWDR). Ein Rundfunkmodell scheitert", a.a.O., S. 296 ff

<sup>37</sup> *Max Burghardt: KPD-Mitglied seit 1930; Intendant des NWDR Köln; 1947: Übersiedlung nach Ost-Berlin; 1958-1977: Präsident des Kulturbundes der DDR. Karl-Eduard v. Schnitzler: späterer politischer Chef-Kommentator des staatlichen Fernsehens der DDR ('Schwarzer Kanal')*

rung ihre deutschen Mitarbeiter vor allem aus Kreisen der KPD und SPD auswählt, da sie dort am ehesten nationalsozialistisch unbelastete Persönlichkeiten vermutet.

Die dadurch von der Rundfunkarbeit zunächst ausgegrenzten politischen Kräfte, wie z. B. die neu gegründete CDU unter Führung von Konrad Adenauer, interpretieren fortan die konkrete Programmgestaltung als Spiegelbild dieses Auswahlverfahrens. Sie protestieren gegen das ihrer Ansicht nach zu 'liberale' bzw. 'parteiliche' Programm und stufen es als 'unchristlich' bzw. 'sozialistisch tendenziös' ein. Noch als Bundeskanzler kritisiert Adenauer am 21. Mai 1950 auf einer öffentlichen Kundgebung in Düsseldorf diese Rundfunkpolitik der Briten: „...Ich möchte auf Ihren Beifall eingehen und auf das Wort Rundfunk. Das ist eine Hinterlassenschaft der englischen Besatzung aus der ersten Zeit ihrer Besatzung. Damals glaubte sie, sie würde demokratisch handeln, wenn sie die öffentliche Meinung möglichst in die Hände der SPD legen würde und an dieser harten Nuß knabbern wir noch heute. Aber ich hoffe, dass diese Nuß noch geknackt wird... (Beifall)“.<sup>38</sup>

Festzuhalten ist, dass das von der britischen Besatzungsmacht postulierte Rundfunkverständnis – die Teilnahme möglichst aller wichtigen gesellschaftlichen, demokratischen Kräfte an diesem Medium – von ihr selbst nur unzureichend realisiert worden ist. Durch die Präferenzierung von Persönlichkeiten aus dem eher ‚linken‘ Parteienspektrum bei der Besetzung von Schlüsselpositionen im Kölner Funkhaus wird nämlich – anscheinend aus der noch unsicheren Beurteilung der politischen Lage im Nachkriegsdeutschland heraus – die christlich-konservative, uneingeschränkt demokratische Partei CDU und die von ihr vertretenen Wertvorstellungen von der öffentlichen Meinungsbildung durch den Rundfunk zum damaligen Zeitpunkt nahezu ausgeschlossen. Das Einstellungsverfahren für Rundfunkmitarbeiter verdeutlicht zudem, dass, obschon die Briten ihrem Demokratieverständnis folgend, den Rundfunk in ihrer Zone ‚staatsfern‘ organisieren wollen, sie durch ihr eigenes Auswahlkriterium der politischen bzw. Partei-Zugehörigkeit der Bewerber die o.g. Begehrlichkeiten der Parteien (hier der CDU) bezüglich der Einflussnahme auf die künftige deutsche Rundfunkorganisation zumindest mitinitiiert haben.

<sup>38</sup> Transkript vom WDR-Dokumentationsband 516/2 vom 21. Mai 1950. Zitiert nach: Bierbach, Wolf, "Der neue WDR", a.a.O., S. 25

### 3. Freier Rundfunk als Besatzungsdiktat

#### 3.1. Die Gründung des Nordwestdeutschen Rundfunks (NWDR)

Die allgemeine Kritik am Stellenwert Kölns im Rundfunkgefüge des britischen Zonengebiets, zugleich aber auch der, wenn auch nur im geringen Umfang (25 bis 30 Prozent) steigende Anteil der von Köln produzierten Sendungen mit kulturellen bzw. politischen Schwerpunkten, lassen es im Laufe der Zeit opportun erscheinen, Köln in der Öffentlichkeit nicht mehr nur als 'Filiale' von Radio Hamburg agieren zu lassen.

Am 22. September 1945 erhält deshalb der britische Besatzungssender die Bezeichnung 'Nordwestdeutscher Rundfunk' (NWDR). Doch trotz dieser Berücksichtigung des westlichen Sendegebietes im neuen Namen des britischen Zonenrundfunks bleibt im großen und ganzen alles beim alten. Selbst als Köln bereits wieder ein volles Tagesprogramm empfängt,<sup>39</sup> wird keineswegs ein entsprechender Teil davon im Kölner Funkhaus produziert. Diese Hamburger Dominanz wird auch nicht durch die mit Gründung des Landes Nordrhein-Westfalen im Juli 1946 ernannte erste Landesregierung gebrochen. Ministerpräsident Amelunxen, der vom Landtag einstimmig aufgefordert wird, "alle Schritte zu unternehmen, die Genehmigung für einen selbständigen Westdeutschen Rundfunk als Sender Köln zu erhalten",<sup>40</sup> erhält im Februar 1947 von der britischen Kontrollkommission erneut einen negativen Bescheid mit der Begründung fehlender Frequenzen für eine eigene Kölner Anstalt.

Die Gründung des NWDR dient demzufolge unter anderem dem Ziel, die allmähliche Übergabe der Verantwortung für den Zonenrundfunk in deutsche Hände ‚nach außen‘ zu dokumentieren, wie auch durch

<sup>39</sup> *Die Empfangsmöglichkeiten bessern sich im Westteil der Zone, als der Sender Langenberg im Januar 1946 einen stärkeren Sender von 100 kW Leistung erhält.*

<sup>40</sup> Archiv des Landtags von NRW, Ernennungsperiode, Drs. S. I-22

die Berücksichtigung des Landes Nordrhein-Westfalen in der neuen Senderbezeichnung, deren zunehmende Forderungen nach einer eigenständigen, von Hamburg getrennten Rundfunkanstalt zu entkräften. Die ‚inhaltliche‘ Ausrichtung des Zonenrundfunks wollen die Briten jedoch zu diesem Zeitpunkt nach wie vor aus der Hamburger Zentrale bestimmen.

### 3.2. Freier Rundfunk: Faktor oder Medium eines demokratischen Staatswesens?

Unterdessen bauen die Engländer den NWDR immer mehr zum zentralen Zonenrundfunksender aus und übertragen zunehmend Entscheidungsbefugnisse auch auf die deutschen Mitarbeiter. Zwar liegt die Gesamtleitung weiterhin bei den zuständigen britischen Stellen; die Briten, die ihre Präsenz in Deutschland als zeitlich begrenzt ansehen, drängen jedoch auf eine Rückführung des Rundfunks in deutsche Hände.

Einem neu zu organisierenden 'deutschen' Rundfunk wollen sie allerdings eine Struktur und Funktion verleihen, die ihrem Ziel der Etablierung einer demokratischen Ordnung entspricht. Dies erscheint ihnen angesichts der Erfahrungen der Weimarer Zeit, in der ein strenges Kontrollsystem der Parteien das Rundfunkwesen politisch so beengt hat, dass es in keiner Weise der demokratischen Idee dienen konnte<sup>41</sup>, wie auch des Rundfunk-Totalitarismus der Nationalsozialisten, eine unerläßliche Voraussetzung zu sein.

<sup>41</sup> *In der Weimarer Zeit beherrscht die Deutsche Reichspost den Rundfunk weit über das Technische hinaus: sie betreibt nicht nur die Rundfunksender und zeichnet auch für die Studioteknik verantwortlich, sondern besitzt über die Reichsrundfunk-Gesellschaft und eine Mehrheitsbeteiligung (53,3%) bei privatwirtschaftlich verfaßten regionalen Sendegesellschaften zudem vor allem wirtschaftlichen Einfluß auf den Rundfunk. Nach den von der Post aufgestellten Bedingungen ist der Nachrichten- und Vortragsdienst überparteilich zu gestalten; doch dürfen die Programmgesellschaften nur solche politische Nachrichten verbreiten, die sie von der Drahtlosen Dienst AG für Buch und Presse erhalten haben, deren Aktien zu 51 Prozent in der Hand des Reiches liegen. Das Programm wird durch vom Staat berufene weisungsgebundene, politische Überwachungsausschüsse und Kulturbeiräte kontrolliert und zensiert. Darüber hinaus wird den jeweiligen Reichs- und Länderregierungen ein sogenanntes "Auflagerecht" zugestanden, das ihnen jederzeit Eingriffe in den Programmablauf erlaubt. Zitiert nach: Peters, Hans, „Die Rechtslage von Rundfunk und Fernsehen nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Februar 1961“. C.Bertelsmann Verlag, Gütersloh 1961, S. 10; Steininger, Rolf "Rund-*

Deutlich wird diese Haltung in einem Schreiben des stellvertretenden britischen Militärgouverneurs vom 13. Oktober 1947 an den Generalsekretär des Zonenbeirats, in dem es u.a. heißt, der Kontrollkommission sei sehr daran gelegen, ein "unabhängiges Rundfunksystem zu schaffen, in dem freigesinnte Menschen ihre Ansichten zu den brennenden Tagesfragen zum Ausdruck bringen können, und das als wirksames Hilfsmittel eingesetzt werden kann, um bei der Bevölkerung Verständnis für den Wert der Kritik der freien Rede und des Aufeinanderprallens verschiedener Meinungen in einer demokratischen Gesellschaft hervorzurufen."<sup>42</sup>

Wie eine derartige Zielsetzung organisatorisch in rundfunkpolitische Richtlinien umzusetzen ist, darüber gibt es zwischen Briten und Deutschen allerdings unterschiedliche Auffassungen. Die deutschen Politiker fast aller Parteirichtungen wie auch die Fachbeamten haben ihre politischen Erfahrungen überwiegend in der Weimarer Republik gesammelt. An diese knüpfen sie an, als nach 1945 über die Reorganisation des deutschen Rundfunks verhandelt wird. Zwar ist auch für sie nach dem Erleben eines gleichgeschalteten Rundfunkwesens während der Nazi-Diktatur unstrittig, dass die Organisation und das Programm des Rundfunks nunmehr demokratischen Grundsätzen genügen muß; ihrem Verständnis nach soll der Rundfunk jedoch auch weiterhin lediglich 'Medium' eines jetzt allerdings freiheitlich-demokratischen Staatswesens sein.

Für die Engländer ist es hingegen aufgrund ihrer eigenen Rundfunktradition unverzichtbar, die organisatorische Autonomie und die publizistische Unabhängigkeit des Rundfunks auch und gerade gegenüber dem Staat zu gewährleisten. Der Rundfunk soll nicht mehr nur als ein reproduzierendes „Sprachrohr“ im Auftrag eines demokratischen Staatswesens fungieren, sondern vorrangig auch ein eigenständiger 'Faktor' in den Prozessen demokratischer Meinungs- und Entscheidungsbildung sein.<sup>43</sup> Einer der wenigen deutschen Politiker

---

funkpolitik im ersten Kabinett Adenauer". In: Lerg/Steininger, a.a.O., S. 342; Roß, Dieter "Der Rundfunk in Deutschland. Entwicklungen - Strukturen - Probleme". In: Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1986/87, Nomos Verlagsgesellschaft, 18. Auflage Baden-Baden 1986, S. B62.

<sup>42</sup> Schreiben des stellvertretenden Militärgouverneurs vom 13. Oktober 1947. Senatskanzlei Hamburg (316.00-1)

<sup>43</sup> Roß, Dieter, "Der Rundfunk in Deutschland. Entwicklungen - Strukturen - Probleme", a.a.O., S. B62



dieser Zeit, dessen Vorstellung von einem 'freien' Rundfunk den britischen Konzeptionen sehr nahe kommt, ist Hans Bredow. Von 1926 bis zu seiner Entlassung durch die Nationalsozialisten im Jahre 1933 als Reichsrundfunkkommissar im Reichspostministerium eine zentrale Figur des Weimarer Rundfunks, sieht auch er den Hauptfehler des früheren (Weimarer) Rundfunks in der Abhängigkeit der politischen und weltanschaulichen Programmgestaltung von den Aufsichtsorganen der jeweiligen Regierungen. Insbesondere erachtet Bredow die Weimarer Rundfunkordnung auch als ‚Einfallstor‘ für die Gleichschaltung des Rundfunks durch die Nationalsozialisten, da das Nazi-Regime aufgrund der dargestellten Rundfunkstruktur unverzüglich dieses für die Verbreitung ihrer Ideologie wichtige Instrument vereinnehmen konnte.

Nur wenn der Rundfunk als eigenständiger, regierungsunabhängiger ‚Pfeiler‘ in einem Staatswesen verankert ist, wird demnach zuverlässig verhindert, dass er kurz über lang zu einem bloßen „Regierungssprachrohr“ wird, dass die gesellschafts- u. wirtschaftspolitischen Vorstellungen der jeweiligen Regierung unreflektiert an die Öffentlichkeit weiterleitet. Die von den Briten propagierte ‚Staatsferne‘ des Rundfunksystems erscheint also nicht zuletzt vor dem Hintergrund der nationalsozialistischen Vergangenheit Deutschlands als geeignete Organisationsform der künftigen Rundfunkordnung in der britischen Zone. Fraglich ist jedoch, ob es den Engländern gelingen wird, dieses Strukturprinzip im Spannungsfeld mit den deutschen Parteien und Interessengruppen rechtlich wie auch faktisch zu realisieren.

#### 4. **‘Die Kunst, sich überflüssig zu machen’**

##### 4.1. **Die rechtliche Verankerung des deutschen NWDR**

Haben die Briten mit der Rekonstruktion von Technik und Einführung neuer Programmstrukturen<sup>44</sup> bereits wichtige Fundamente für die

<sup>44</sup> *Zu dieser Zeit herrscht im Programmsektor zwar noch der Re-Education-Gedanke vor, der größte Teil des Personals, so Axel Eggebrecht in "Die Welt" vom 1. Oktober 1946, besteht jedoch auch in diesem Bereich bereits überwiegend aus Deutschen und die Überwachung ist längst auf eine Beobachtung der politischen Gesamtlinie durch einige britische Offiziere reduziert.*

praktische Rundfunkarbeit im deutschen Besatzungsgebiet gelegt, entscheiden sie sich im Herbst 1946, auf dem Verordnungswege auch die Rechtsgrundlage für einen 'deutschen' NWDR zu schaffen.

Mit der Aufgabe betraut wird Sir Hugh Carlton Greene.<sup>45</sup> Greene, bereits vor dem Zweiten Weltkrieg zeitweilig als Korrespondent für mehrere englische Zeitungen in Deutschland tätig, übernimmt 1940 die Leitung der deutschen Abteilung der BBC in London. Seine Haltung gegenüber den Deutschen ist geprägt durch die Kenntnis auch des 'anderen', freiheitsliebenden und liberalen Deutschlands. Aufgrund seiner Kontakte zu verschiedenen deutschen Widerstandsgruppen während seiner Journalistenzeit in München und Berlin, erlebt er nämlich, dass es auch Deutsche gibt, die wegen ihrer Opposition zu Hitler und dem Nazi-Regime ihr Leben riskieren.<sup>46</sup>

Greenes Vorstellung von einem demokratischen, freiheitlichen Rundfunksystem orientiert sich grundsätzlich an der 1923 gegründeten, zentralen aber dennoch weitgehend staatsfreien Rundfunkgesellschaft BBC.<sup>47</sup> Sein Ziel, die Unabhängigkeit des Rundfunks vom Staat, d.h. von den einzelnen politischen Parteien und künftigen, wesentlichen Regierungsstellen zu sichern, will er durch die Einbeziehung möglichst vieler deutscher relevanter Gruppen in die Rundfunkarbeit erreichen.

Wie Greene anlässlich seiner Amtsübernahme am 1. Oktober 1946 betont, möchte er mit diesem Vorgehen sich selbst und seine Kontrollfunktion zunehmend überflüssig machen, um dadurch möglichst

---

<sup>45</sup> *Greene, Hugh Carlton: britischer Journalist; 1960: Generaldirektor der BBC; 1969-1971: Mitglied des Board of Governors der BBC*

<sup>46</sup> Görden, Joachim, „Der britische Einfluß auf den Rundfunk 1945 bis 1948“, a.a.O., S. 148

<sup>47</sup> *Greene glaubt, dass das Statut der unabhängigen BBC mit vernünftigen Modifikationen den deutschen Bedingungen angepaßt werden kann.* Zitiert nach: Greene, Hugh Carlton, "Rundfunkerfahrungen in Deutschland". In: Rundfunk und Fernsehen 1948-1989, Baden-Baden 1990, S. 237; Schaaf, Dirk Ludwig, "Politik und Proporz im NWDR", a.a.O., S. 20

*Möglicherweise hat Greene jedoch übersehen oder nicht ausreichend bewertet, dass in England der Monarch die Mitglieder des Verwaltungsrates der BBC benennt. Wenn – wie in Deutschland – allerdings die Parteien die Möglichkeit erhalten, in entsprechenden Gremien entscheiden zu können, dann stehen sie in der Versuchung, ihre Machtposition auszureizen und Einfluß auf die Programm- und Personalpolitik der Sender zu gewinnen.*

rasch den Deutschen die volle Verantwortung für ihr Rundfunkwesen zu übertragen.

An den bereits 1947 beginnenden Vorbereitungen für ein neues NWDR-Statut ist auf deutscher Seite neben den Landesregierungen,<sup>48</sup> den Parteien, Kirchen, Kulturorganisationen, Gewerkschaften und Arbeitgebervertretern auch der Zonenbeirat bzw. Rundfunkbeirat beteiligt.<sup>49</sup>

#### 4.1.1. Die Trennung von Rundfunk und Post

Die im Rundfunkbeirat versammelten deutschen Politiker versuchen von Beginn an, auf die britische Rundfunkpolitik in ihrem Sinne einzuwirken. So fordern sie einstimmig mit Unterstützung der Post, die Rundfunksender und technischen Einrichtungen im Eigentum der Post zu belassen. 'Frei von Regierungseinfluß', das aber bedeutet für Greene, in erster Linie die Unabhängigkeit des Rundfunks von der quasi staatlichen Behörde Post zu gewährleisten. Er lehnt daher diese Forderung mit dem Hinweis ab, dass die britische Militärregierung nicht in der Lage sei, Änderungen in Erwägung zu ziehen, die bewirken, dass der Rundfunk einer regierungs- oder parteipolitischen Kontrolle unterworfen werde.<sup>50</sup>

<sup>48</sup> *Die Länder Nordrhein-Westfalen, Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen wurden Ende 1946 in der britischen Besatzungszone gegründet worden.*

<sup>49</sup> *Der Zonenbeirat, das zuständige 'deutsche Parlament' zur Beratung von Rundfunkangelegenheiten, beruft zunächst einen Unterausschuß, den sog. 'kulturpolitischen Ausschuß des Zonenbeirats'. Ein wiederum von diesem bestellter 'Rundfunkbeirat' verhandelt fortan mit Greene über die Konstituierung des NWDR sowie über programm- und personalpolitische Fragen.*

*Die Mitglieder des Zonenbeirats werden ab Juni 1947 von den Landtagen nach der jeweiligen Fraktionsstärke bestellt.*

<sup>50</sup> Reichert, Hans Ulrich, „Der Kampf um die Autonomie des deutschen Rundfunks“. Heidelberg-Stuttgart 1955, S. 95

*Hugh Carlton Greene beschreibt die Versuche politischer Einflussnahme so: „Zu mir sind häufiger Politiker gekommen wegen irgendwelcher Berichte, die ihnen unangenehm waren und haben verlangt, dass dieser oder jener Mitarbeiter entlassen werde. Selbstverständlich habe ich immer in aller Höflichkeit ‚nein‘ gesagt“; und nach einer kleinen Pause: „höflicher als sie es verdient hätten.“ Zitiert nach: Marx, Gisela, „Eine Zensur findet nicht statt. Von Anspruch und Elend des*

Auch Hans Bredow erachtet anhand seiner Erfahrungen die Trennung von Post und Rundfunk als unabdingbar für ein von Staatseinrichtungen unabhängiges Rundfunkwesen, denn auch in den späten Weimarer Jahren werden die Rundfunksender, die finanziell von der Reichspost abhängig sind, dadurch nicht nur in ihrer Wirtschaftsführung reglementiert, sondern auch in ihren Programmleistungen ungünstig beeinflusst.<sup>51</sup>

Um jegliche staatliche Einmischung seitens der Post in die Finanz-, Programm- und technische Politik des neu zu schaffenden 'deutschen' Rundfunks zu verhindern, werden daher der Post in der britischen Besatzungszone sämtliche Sendeanlagen entzogen: am 1. Oktober 1948 gehen die Sender Hamburg, Flensburg, Langenberg, Hannover und Herford von der Post auf den NWDR über. Einen Monat später folgen die Sender Osnabrück, Osterloog und der Sender im britischen Sektor Berlins. Ein zentrales Postministerium soll nach britischen Vorstellungen nur noch für die Einziehung der Rundfunkgebühren, die Bereitstellung des Fernverbindungsdienstes und die Wartung des Entstörungsdienstes zuständig sein.<sup>52</sup> Für den Betrieb des Sendernetzes wird vereinbart, der Post 20 bis 25 Prozent des Gebührenaufkommens zu überlassen.<sup>53</sup> ein Anteil, dessen Höhe als "Preis für die Übergabe des Senders in das Eigentum des NWDR zu verstehen" ist.<sup>54</sup> Die vertragliche Fixierung dieses neuen, stark einge-

---

Fernsehjournalismus“, Rowohlt Taschenbuch Verlag, Hamburg 1988, S. 28

<sup>51</sup> H. Bredow legt den Entwurf eines Rundfunkstatuts vor, das die Vorstellungen von Besatzern und Besetzten zu verbinden versucht. Danach sollen die Rundfunksender und Fernseheinrichtungen besonderen Aufsichtsgremien mit Vertretern verschiedener Bevölkerungs- und Interessensgruppen, aber nur wenigen Politikern aus Parlament und Regierung verantwortlich sein. Zitiert nach: ARD/ZDF-Arbeitsgruppe Marketing (Hrsg.), „Was Sie über Rundfunk wissen sollten - Materialien zum Verständnis eines Mediums -“. Vistas Verlag, Berlin 1997, S. 335

Roß, Dieter, „Der deutsche Rundfunk - ein Rundfunk der Alliierten?“. In: Rundfunk und Fernsehen 1948-1989, Baden-Baden 1990, S. 129

<sup>52</sup> Reich, Donald D., "Der Wiederaufbau des Deutschen Rundfunks unter der Militärregierung", a.a.O., S. 382 f

<sup>53</sup> Diller, Ansgar, "Staatsrundfunk, Privatrundfunk oder was sonst?", a.a.O., S. 11; Schütte, Wolfgang, "Der Deutsche Nachkriegsrundfunk und die Gründung der Rundfunkanstalten", a.a.O., S. 226

schränkten Zuständigkeitsbereiches der Post erfolgt allerdings erst nach langwierigen Verhandlungen am 14. bzw. 24. Mai 1949.

Indem Hugh Carlton Greene der deutschen Post die Sendeanlagen entzieht, wehrt er erfolgreich den ersten, ernstzunehmenden Versuch der deutschen Politik ab, das Weimarer Rundfunkmodell – in dem sich die Sender ebenfalls im Eigentum der Reichspost befanden – ‚wiederzubeleben‘ und damit erneut über die Institution Post einen ‚Staatsrundfunk‘ zu etablieren. Die Haltung der deutschen Politiker erscheint angesichts der Rundfunkerfahrungen im Dritten Reich zunächst verwunderlich; das Phänomen ist jedoch historisch erklärbar. Die Werte und Normen der staatlichen Obrigkeiten sind deutschen Untertanen über Jahrhunderte hinweg sehr wichtig und ‚Revolution‘ gilt seit jeher als ein „gefährliches Fremdwort“. Es überlebt daher der lutherische Leitsatz: „Jedermann sei Untertan der Obrigkeit, die Gewalt über sie hat.“ An dieser Einstellung haben auch der Nationalsozialismus und der Zweite Weltkrieg nichts geändert. Die britischen Rundfunkvorstellungen treffen somit nicht auf eine historisch gewachsene Bereitschaft, einen öffentlich verfassten, pluralistisch kontrollierten, aber staatsunabhängigen Rundfunk zu akzeptieren.<sup>55</sup>

Vor diesem Hintergrund erstaunt es also wenig, dass der ‚neue‘ Rundfunk, kaum ist er von den Briten in seinen Grundzügen vorgestellt, auch schon von der Politik und den verschiedenen Interessengruppen belagert wird, um sich seiner zu bemächtigen.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> *Aussage von Paul Findlay - britischer Besatzungsoffizier am 11. März 1969. Zitiert nach: Schaaf, Dierk Ludwig, "Politik und Proporz im NWDR", a.a.O., S. 21*

<sup>55</sup> *Regierung und Parteien können daher durchaus davon ausgehen, dass es viele deutschen Bürger als beruhigend empfinden, wenn eine so bedeutenden Institution wie der Rundfunk eng mit staatlichen Gewalten verbunden ist.*

Marx, Gisela, „Eine Zensur findet nicht statt“, a.a.O., S. 26f

<sup>56</sup> *Diese Einschätzung der deutschen Mentalität teilt auch der damalige Militärgouverneur der US-Zone, Lucius D. Clay: "Die deutsche Unfähigkeit, demokratische Freiheit wirklich zu erfassen, hat sich wohl auf keinem anderen Gebiet, außer vielleicht bei der Schulreform, so deutlich gezeigt. Es schien unmöglich zu sein, zu einer Gesetzgebung zu gelangen, in der die Presse der regierenden Macht nicht auf Gnade oder Ungnade ausgeliefert war... Beim Rundfunk war es fast genauso schwierig." Zitiert nach: dpa (Hrsg.), „Die ARD auf dem Prüfstand“, Heft 12/Nr. 3467 v. 7. März 1995, S. 3*

#### 4.1.2. Zentralistische oder föderalistische Rundfunkorganisation?

Ein weiteres Grundsatzproblem, das zwischen Deutschen und Briten zu Kontroversen führt, ist die Entscheidung zwischen einer zentralistischen oder föderalistischen Rundfunkorganisation für die englische Zone. Insbesondere die im Zonenbeirat versammelten westdeutschen Rundfunkpolitiker fordern nicht nur mehr Föderalismus im Programm, sondern auch im organisatorischen Bereich durch Institutionalisierung einer eigenen Rundfunkanstalt für das Land Nordrhein-Westfalen. Dieser Souveränitätsanspruch wird aus der Tradition des alten Westdeutschen Rundfunks Köln, zu dessen Sendegebiet bereits während der Weimarer Republik das Rheinland und Westfalen zählten,<sup>57</sup> hergeleitet.

Bedenken gegen eine Versorgung von Nordwest-Deutschland - einschließlich des Rhein-Ruhr Gebiets - von Hamburg aus, äußert allerdings auch Hans Bredow gegenüber Hugh Carlton Greene. Für ihn, der Rundfunk maßgeblich über die Hörer und deren sozialen wie kulturellen Hintergrund definiert, ist es undenkbar, das "Kulturschaffen in Süddeutschland, Norddeutschland und im Rheinland einheitlich auszurichten, ohne gleichzeitig dem deutschen Kulturleben zu schaden."<sup>58</sup> Man werde nicht verstehen, so Bredow, dass auf dem Gebiet des Rundfunks das Rheinland an Norddeutschland angegliedert werde. Der Rheinländer sei an seinen Westdeutschen Rundfunk gewöhnt. Er habe den NWDR als Übergangslösung hingenommen, werde sich innerlich aber ebenso wenig daran gewöhnen, wie der Bayer niemals einen NWDR lieben werde.<sup>59</sup> Dennoch kann der Rundfunkbeirat die Forderung nach einer 2. Rundfunkanstalt in der britischen Zone nicht durchsetzen. Die Briten lehnen dies mit der Begründung ab, dass keine freien Wellenlängen zur Verfügung ständen, um ein eigenes Rundfunkprogramm in Nordrhein-Westfalen auszustrahlen. In Wirklichkeit steht jedoch die Gründung einer eige-

---

<sup>57</sup> Schaaf, Dierk Ludwig, "Politik und Proporz im NWDR", a.a.O., S. 22

<sup>58</sup> Roß, Dieter, "Der deutsche Rundfunk - ein Rundfunk der Alliierten?", a.a.O., S. 131

<sup>59</sup> Freiburg, Eva-Maria, "Köln und der NWDR. Rückblick und Chronik III (1945-1956)". In: Först, Walter, "Aus Köln in die Welt". Köln-Berlin 1974, S. 289

nen Rundfunkanstalt für den Westteil ihrer Zone wohl primär der britischen Vorstellung von einer gesamtzonalen, zentralen Rundfunkanstalt entgegen.

Im Kontext der Stärkung eines gesamtzonalen NWDR sind auch die von H.C. Greene im Frühjahr 1947 initiierten Entlassungen des Intendanten des NWDR Köln, Max Burghardt, sowie des Leiters der politischen Abteilung, Karl-Eduard von Schnitzler, zu interpretieren.

Zwar wird in der rundfunkhistorischen Literatur als Grund für diese personalpolitischen Entscheidungen überwiegend das sich angesichts des beginnenden 'Kalten Krieges' verschärfende politische Klima zwischen den Siegermächten angeführt. Thomas Behrens weist in seiner 1986 erschienenen Untersuchung zur Entstehung von Massenmedien in Deutschland allerdings darauf hin, dass die in jener Zeit vorrangig von den Amerikanern betriebene Isolationspolitik gegenüber der Sowjetunion selbst bei den amerikanisch kontrollierten Rundfunksendern erst Ende 1947 zu personalpolitischen Konsequenzen führt.

Maßgeblich für die Entlassungen in Köln ist daher wohl eher die von einer - politisch - fest konturierten Gruppe zu erwartende gefährliche Zentrifugalwirkung, die dem britischen Konzept einer gesamtzonalen Anstalt mit Hauptsitz in Hamburg entgegensteht.<sup>60</sup> Kann somit eine zweite, eigenständige Rundfunkanstalt in der britischen Zone von den deutschen Politikern nicht durchgesetzt werden, haben sie allerdings mit ihrer Forderung nach größerem Einfluß von Parteien und Landesregierung auf den Rundfunk mehr Erfolg.

Die Kompromisse, die sie H.C. Greene im Laufe der Verhandlungen abverlangen, eröffnen den Parteien große Einflußmöglichkeiten auf die Aufsichtsgremien einer späteren, 'deutschen' Rundfunkorganisation.

---

<sup>60</sup> So auch: Jacobmeyer, Wolfgang, "Politischer Kommentar und Rundfunkpolitik. Zur Geschichte des NWDR, 1945-1951". In: Lerg/Steininger, "Rundfunk und Politik 1923-1973", a.a.O., S. 320

## 4.2. Die Konstituierung der Rundfunkgremien

Der im Herbst 1947 von Greene vorgestellte Entwurf einer Satzung und eines Statuts für einen deutschen NWDR<sup>61</sup> sieht als Rundfunk-Organen:

- einen 13-köpfigen Hauptausschuß mit der alleinigen Aufgabe der Wahl des Verwaltungsrats,
- einen Verwaltungsrat mit dem Recht der Wahl des Generaldirektors und der Pflicht zur Überwachung seiner Geschäftsführung und
- einen Generaldirektor an der Spitze der Anstalt vor.<sup>62</sup>

Ist man sich hinsichtlich der Anstaltsstruktur auf deutscher und britischer Seite noch einig, muß H. C. Greene bei der personellen Zusammensetzung der genannten Kontrollgremien im Rundfunkbeirat so viele Zugeständnisse machen, dass es zu der von den deutschen Politikern erstrebten Majorisierung des Hauptausschusses und des Verwaltungsrats durch Partei- und Regierungsvertreter kommt.<sup>63</sup>

### 4.2.1. Der Hauptausschuß

Der Hauptausschuß, von H.C. Greene als ein an die 'Krone' in Großbritannien angelehntes, parteiunabhängiges Organ konzipiert, soll aus "*Köpfen*" und nicht aus "*Vertretern*" bestehen.<sup>64</sup>

Im Laufe zahlreicher Verhandlungen Greenes mit den deutschen Parteien und Länderregierungen - bei denen auch Nordrhein-Westfalen seine Interessen durchzusetzen versucht -, kommt es jedoch zu einer starken Veränderung der ursprünglich von Greene geplanten Zusammensetzung dieses Kontrollgremiums. Denn im nunmehr 16-köpfigen Hauptausschuß sitzen neben den Regierungschefs

---

<sup>61</sup> Bausch, Hans, "Rundfunkpolitik nach 1945; erster Teil 1945-1962", a.a.O., S. 48/49

<sup>62</sup> Bausch, Hans, "Rundfunkpolitik nach 1945; erster Teil 1945-1962", a.a.O., S. 48/49

<sup>63</sup> Reichert, Hans Ulrich "Der Kampf um die Autonomie des deutschen Rundfunks", a.a.O., S. 101

<sup>64</sup> Reichert, Hans Ulrich, "Der Kampf um die Autonomie des deutschen Rundfunks", a.a.O., S. 120 f



der neu gegründeten Länder Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Hamburg sowie dem Präsidenten des Zentral-Justizamtes als sogenannte 'geborene' Mitglieder, statt den von britischer Seite vorgesehenen Universitätsrektoren jetzt vier, von den jeweiligen Kultusministerien ernannte Vertreter des Erziehungswesens. Auch die Bischöfe von Köln und Hannover ersetzt man durch Rundfunkbevollmächtigte der Kirchen und an die Stelle des DGB-Vorsitzenden werden schließlich je ein Vertreter des DGB, der Industrie- und Handelskammern und des nordwestdeutschen Bühnenverbandes aufgenommen.<sup>65</sup> Die Konsequenz dieser Besetzung ist, dass das Gremium nicht mehr - wie geplant - von überparteilichen Persönlichkeiten bzw. "Köpfen" dominiert wird, sondern nunmehr "Vertreter" unterschiedlichster politischer und gesellschaftlicher Interessengruppen das Sagen haben.<sup>66</sup>

Doch nicht nur die personelle Zusammensetzung, sondern auch die Aufgabengebiete des Gremiums werden durch die Einflußnahme von Parteien und Landesregierungen nachhaltig beeinflußt. Will Greene anfangs dem Hauptausschuß als alleinige Funktion lediglich die Wahl des Verwaltungsrats zugestehen, beanspruchen die Ausschuß-Mitglieder letztendlich auch die Entscheidungsbefugnis über den NWDR-Haushalt, eine Kompetenz, durch die ihnen im Laufe der Zeit ein Mitsprache- bzw. Vetorecht bei allen finanziell relevanten Entscheidungen des NWDR wächst.

---

<sup>65</sup> Schaaf, Dierk Ludwig, "Der Nordwestdeutsche Rundfunk (NWDR). Ein Rundfunkmodell scheitert". In: Lerg/Steininger, "Rundfunk und Politik 1923 - 1973", Berlin 1975, S. 299 f

<sup>66</sup> *Die Vertreter der gesellschaftlich relevanten Gruppen in den Organen lassen sich fast häufig den politischen Parteien zuordnen; so haben sich z.B. im Laufe der Zeit regelrechte Fraktionen gebildet, die den politischen Parteien das Sagen überlassen ( sog. „Freundeskreise“).*

*Im ersten Hauptausschuß sitzen 6 SPD-Mitglieder, 2 CDU-Mitglieder und 1 Vertreter der Deutschen Partei. Zitiert nach: Reichert, Hans Ulrich, "Der Kampf um die Autonomie des deutschen Rundfunks", a.a.O., S. 101*

#### 4.2.2. Der Verwaltungsrat

Auch die Wahl des Verwaltungsrats gestaltet sich anders als von den Briten geplant: obschon von englischer Seite dem Hauptausschuß Kandidatenlisten mit 33 Namen vorgelegt werden, durch die die regionale Ausgewogenheit bei der Zusammensetzung des Gremiums gefördert werden soll, werden jedoch nur die Kandidatenvorschläge, für die jeweils ein Mitglied des Hauptausschusses votiert, berücksichtigt. Zwei weitere Plätze gehen an die Gewerkschaften bzw. an das bevölkerungsstärkste Land NRW. Zuletzt wird noch ein Vertreter Berlins in das Gremium berufen. Der nach Abschluß dieses Auswahlverfahrens schließlich nur noch 7-köpfige Verwaltungsrat wird dann am 12. März 1948 einstimmig vom Hauptausschuß gewählt.<sup>67</sup> Die Konsequenz des geschilderten Auswahlverfahrens ist, dass - mit Ausnahme des Berliner Vertreters - alle übrigen Verwaltungsratsmitglieder nicht gewählt, sondern 'benannt' werden.

Zwar wird der noch bei der Zusammensetzung des Hauptausschusses ausschlaggebende 'Doppelproporz' nach Parteien und Ländern bei der Verwaltungsratswahl zugunsten Nordrhein-Westfalens und der CDU korrigiert<sup>68</sup>, gleichwohl ist es das gemeinsame Ziel beider NWDR-Organe, den neu zu schaffenden deutschen Rundfunk politisch ihrer Kontrolle zu unterwerfen. Dies wird unter anderem auch deutlich durch den Umstand, dass von den sieben Verwaltungsratsmitgliedern lediglich drei Personen rundfunkfachliche Qualifikationen aufweisen.

Bei der Zusammensetzung des Verwaltungsrats wird demnach das wichtige demokratische Prinzip der ‚Wahl‘ (der Gremiummitglieder) zugunsten eines rein politisch motivierten Entscheidungsprozesses aufgegeben, bei dem ‚unbequeme‘ bzw. politisch nicht eindeutig zuzuordnende Persönlichkeiten unter Umständen bereits schon nicht zur Kandidatur gelangen, wogegen politisch interessante Bewerber, unabhängig von ihrer Rundfunkerfahrung bzw. gesellschaftspoliti-

---

<sup>67</sup> *Er besteht aus insgesamt 4 SPD- und 3 CDU-Mitgliedern.*

<sup>68</sup> *Anstatt das SPD-Übergewicht auch auf dieses neue Rundfunkorgan zu übertragen, stellt der Hauptausschuß im Verwaltungsrat ein fast ausgewogenes Verhältnis zwischen CDU und SPD her.*

schen Befähigung offensichtlich problemlos einen Sitz in diesem Gremium erhalten.<sup>69</sup>

Die Briten, die gerade diese politische Kontrolle von außen vermeiden wollen, da sie im krassen Gegensatz zu § 11 der Satzung des NWDR: "...The members may not represent any special interests of any kind" steht,<sup>70</sup> verleihen dennoch bereits am 1. Januar 1948 durch die Verordnung Nr. 118 - mit dem Rundfunkstatut (Satzung) als Anhang<sup>71</sup>, dem NWDR als Anstalt des öffentlichen Rechts de jure einen legalen Status und bestimmen laut Artikel 1 Nr. 1 der Verordnung Nr. 118 zudem Hamburg als Sitz des Nordwestdeutschen Rundfunks.

Die Position des Generaldirektors versieht zunächst noch H.C. Greene in Personalunion mit seiner Funktion als 'Chief-Controller' des NWDR. Doch mit der Wahl des Verwaltungsrats im März 1948 stellt sich Greene fortan unter dessen Kontrolle.

Am 8. September 1948 schließlich beendet der Verwaltungsrat mit der einstimmigen Wahl des niedersächsischen Kultusministers Adolf Grimme (SPD) zum deutschen Generaldirektor des NWDR, die Konstituierungsphase des neuen, 'deutschen' Rundfunks im britischen Zonengebiet. Greene selbst befürwortet die Wahl Adolf Grimmes zu seinem Nachfolger, da seiner Überzeugung nach mit Grimme eine politisch geeignete wie auch unumstrittene Persönlichkeit dem NWDR in der Öffentlichkeit das richtige Prestige verleihen wird.<sup>72</sup> Tatsächlich ist mit Adolf Grimme auch nach Ansicht der breiten Öffentlichkeit einer starken, positiven Persönlichkeit Nachkriegs-Deutschlands die außerordentlich empfindliche Institution NWDR überantwortet worden.<sup>73</sup> Grimme selbst, ein Vertreter der sogenann-

<sup>69</sup> *Hugh Carlton Greene sieht die Arbeit der Gremien vor allem darin, „neue Institutionen gegen Kräfte zu verteidigen, die die redaktionelle und politische Unabhängigkeit zu unterminieren versuchen. Allen voran die – muß ich leider sagen – politischen Parteien.“* Zitiert nach: dpa (Hrsg.), „Die ARD auf dem Prüfstand“, a.a.O., S. 3

<sup>70</sup> Schaaf, Dierk Ludwig, "Politik und Proporz im NWDR", a.a.O., S. 37

<sup>71</sup> Bierbach, Wolf, "Der neue WDR", a.a.O., S. 102-110

<sup>72</sup> Görgen, Joachim, „Der britische Einfluß auf den Rundfunk 1945 bis 1948“, a.a.O., S. 194 f

<sup>73</sup> E. Kuby, "Der Geist hat eine Schlacht verloren". In: Süddeutsche Zeitung vom 16. Juni 1949. Zitiert nach: Schaaf, Dierk Ludwig, "Politik und Proporz im NWDR", a.a.O., S. 38

ten Weimarer 'Volksbildungsbewegung' beurteilt den Rundfunk als einen wesentlichen Faktor von Volk und Familie. "... Was früher der Kamin war, wie einst die Petroleumlampe den Familienkreis vereinte, das muß im deutschen Haus der Rundfunk werden; der Mittelpunkt innerer Sammlung." <sup>74</sup> Im Dienst am Rundfunk sieht er einen Dienst am Entstehen eines neuartigen Volks-Humanismus. <sup>75</sup> Angesichts dieser so wichtigen Rolle des Rundfunks für die humanistische Bildung der Bevölkerung fordert A. Grimme daher, dass „Fernsehunabhängigkeit Unberührtsein von jedem Anspruch einer Herrschaftsgruppe, von Machtverhältnissen und Machtverschiebungen bedeuten muß“, und er hofft „Koalitionsobjekt oder Oppositionsinstrument – vor beidem behüte die politische Entwicklung das Medium“. <sup>76</sup>

Allerdings bestätigt auch die Wahl Grimmes zum Generaldirektor die bereits bei der Zusammensetzung der übrigen NWDR-Gremien zu verzeichnende Entschlossenheit der Landesregierung und der großen gesellschaftspolitischen Verbände (u.a. des DGB), die ihnen eingeräumten Befugnisse "extensiv" zu nutzen. <sup>77</sup> Denn trotz des hohen Anspruchs Grimmes an einen unabhängigen Rundfunk in einem Staatswesen, wird mit ihm zum Generalintendanten des NWDR gerade keine ‚überparteiliche‘ Persönlichkeit des gesellschaftlichen Lebens gewählt, sondern ein ausgewiesener Parteipolitiker. Die Einflussnahme der Politik auch auf die Besetzung dieses Postens wird damit für die Zukunft legitimiert.

#### **4.3. Die Einflußnahme der NWDR-Gremien auf die Programmstruktur des Senders**

Gleich zu Anfang der Amtszeit Grimmes wird unter dem Vorwand einer notwendigen Reorganisation des NWDR "besonders hinsichtlich der Haushaltsführung, der Höhe des Personalbestandes und der

<sup>74</sup> Bierbach, Wolf, "Der neue WDR", a.a.O., S. 130

<sup>75</sup> WK: "Volkshumanismus und Dedektei". In: 'Die Welt' vom 11. Mai 1951. Zitiert nach: Schaaf, Dierk Ludwig, "Politik und Proporz im NWDR", a.a.O., S. 38

<sup>76</sup> dpa (Hrsg.), „Die ARD auf dem Prüfstand“, a.a.O., S. 3

<sup>77</sup> Schaaf, Dierk Ludwig, "Der nordwestdeutsche Rundfunk (NWDR). Ein Rundfunkmodell scheitert", a.a.O., S. 300

Bezüge", <sup>78</sup> der in den Gremien herrschende personelle Proporz auf die Redaktions- bzw. Programmstruktur ausgedehnt.

Neben dem teilweise erzwungenen Weggang zahlreicher kompetenter Rundfunkjournalisten, unter ihnen Axel Eggebrecht, <sup>79</sup> wird in der Folgezeit immer nachdrücklicher in politische Sendungen und Kommentare eingegriffen. So schwächt beispielsweise im Oktober 1951 der NWDR-Verwaltungsrat die unabhängige Rundfunkarbeit dadurch, dass er die Unterscheidung zwischen „erläuternden“ Kommentierungen und „Meinungskommentaren“ einführt, wobei mit letzteren fortan nur noch Publizisten außerhalb der Rundfunkhäuser betraut werden, <sup>80</sup> die ihre Beiträge entweder an der jeweils opportunistischen politischen Haltung ausrichten oder deren Leistungen anderenfalls ohne sachliche Auseinandersetzung bzw. Rechtfertigung zurückgewiesen werden können.

Mit dieser Entscheidung wird der damit der Verlust jeglichen redaktionellen Anspruchs nach kompetenter Information des Publikums und ausgewogener Kommentierung aktueller Geschehnisse offenkundig. Konsequenz dieses Handelns ist fortan die zunehmende Verflachung des NWDR-Programmpfils sowie die Neutralisierung insbesondere der politischen Redaktionen. <sup>81</sup>

---

<sup>78</sup> NWDR-Akten, Hauptausschuß/Protokoll der Sitzung vom 13.7.1949

<sup>79</sup> *Am 13. Mai 1949 wird 51 Mitarbeitern gekündigt, von denen jedoch 35 aus arbeitsrechtlichen Gründen wieder eingestellt werden müssen.*

<sup>80</sup> *Nach § 10 NWDR-Statut besitzt der Generaldirektor nicht die alleinige Programmverantwortung, sondern unterliegt vielmehr bei der Gestaltung des Rundfunkprogramms und der damit verknüpften Wahrung der politischen Unparteilichkeit den Weisungen des Verwaltungsrats. Zitiert nach: Schaaf, Dierk Ludwig, Politik und Proporz im NWDR, a.a.O., S. 72 ff*

<sup>81</sup> *Die Absage an die Vermittlung prononciert subjektiver Deutungen und Wertungen der Geschehnisse durch den für die Sendung verantwortlichen Redakteur oder Moderator erscheint auch deswegen problematisch, als die Aufnahme fremder Programminhalte eine vertrauensvolle Zuwendung des Zuhörers/ Zuschauers zum Programm voraussetzt, dies aber nur funktioniert, wenn der Bürger dann und wann spürt, dass der Kommentator in seiner Einseitigkeit gleichsam auf seiner Seite ist, wobei ‚Einseitigkeit‘ in diesem Kontext auf den einzelnen Beitrag zu beziehen ist. Objektive Nachrichtenvermittlung allein, so unentbehrlich sie auch ist, deckt nur den Vorgang der intellektuellen Adaption und diesen auch oft nur unzulänglich ab. Erst die Einführung des Journalisten, seine persönliche Meinung und Interpretation eröffnet vielen Bürgern die Möglichkeit, Informationen zu realisieren und zu reflektieren und so zur Bildung eines eigenen Standpunktes beizutragen.*

#### 4.4. Änderungen der Verordnung Nr. 118 zugunsten der deutschen Eigenständigkeit des NWDR

Auf dem Weg der schrittweisen Übergabe des Rundfunks von britische in deutsche Hände, erfolgen im August 1949 nochmals zwei für die Organisationsstruktur des NWDR wichtige Änderungen der Verordnung Nr. 118:

- So müssen nunmehr der Generaldirektor und die Mitglieder des Verwaltungsrats nach ihrer Wahl oder Ernennung nicht mehr von der Militärregierung bestätigt werden.
- Des weiteren wird dem NWDR das Sendemonopol für sein Gebiet eingeräumt und - als Zugeständnis an Nordrhein-Westfalen - dem Verwaltungsrat die, wenn auch nur theoretische Möglichkeit zugestanden, auf Antrag des Generaldirektors einen anderen Hauptsitz der Anstalt zu bestimmen.<sup>82</sup>

Mit Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Mai 1949 verliert schließlich auch der Zonen-Erziehungsrat seine Befugnis, die Vertreter des Erziehungswesens für den Hauptausschuß des NWDR zu benennen. Diese Aufgabe wird von der britischen Militärregierung den Kultusministern übertragen, die sich daraufhin im Dezember 1949 selbst in dieses Kontrollgremium berufen und damit auch im Haushaltsausschuß dem politischen 'Proporz' nach Ländern und Parteien Tür und Tor öffnen.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> Bausch, Hans, "Rundfunkpolitik nach 1945; erster Teil 1945-1962", a.a.O., S. 63

<sup>83</sup> *Der Hauptausschuß besteht somit zur Hälfte aus Mitgliedern der vier Landesregierungen.* Zitiert nach: Bausch, Hans, "Rundfunkpolitik nach 1945; erster Teil 1945-1962, a.a.O., S. 58

## 5. Die Ordnung des Wellenchaos - Der Kopenhagener Wellenplan

### 5.1. Technische und programmpolitische Konsequenzen für den NWDR

In die Zeit des Amtsantritts Adolf Grimmes als deutscher Generaldirektor des NWDR fällt auch die allererste europäische Rundfunkkonferenz nach dem Ersten Weltkrieg in Kopenhagen (15. Juni - 15. September 1948). Auf ihr sollen den teilnehmenden Ländern neue Frequenzen und Sendeleistungen zugewiesen werden, um das nachkriegsbedingte, internationale "Wellenchaos" neu zu ordnen.<sup>84</sup>

Für Deutschland wird die Kopenhagener Konferenz allerdings ein Mißerfolg. Insbesondere die nordrhein-westfälischen Hoffnungen auf zusätzliche Frequenzen für das britische Besatzungsgebiet - die grundlegende Bedingung für einen eigenständigen 'Kölner' Rundfunk - werden enttäuscht. Der Grund hierfür ist, dass nach den Bestimmungen des internationalen Fernmeldevertrages von Atlantic City (1947) nur die mit der Vollmacht ihrer Regierungen und mit einem Stimmrecht ausgestatteten Delegationen zugelassen werden.<sup>85</sup> Für die deutschen Besatzungszonen könnte ausschließlich der 'Alliierte Kontrollrat' diese Vollmacht vergeben. Da er zu diesem Zeitpunkt jedoch bereits nicht mehr arbeitsfähig ist, bleibt die rechtliche Vertretung Deutschlands in Kopenhagen ungeklärt.<sup>86</sup> Entsprechend

<sup>84</sup> *Der Wellenplan von Montreux (1939) kann wegen des Kriegsausbruchs nicht mehr realisiert werden, so dass das Luzerner Rundfunkabkommen aus dem Jahre 1933 nach wie vor Gültigkeit besitzt. Die politischen wie auch technischen Entwicklungen machen aber eine Neuverteilung der Wellen unabdingbar.*

<sup>85</sup> Memorandum der Hauptverwaltung für Post und Fernmeldewesen des vereinigten Wirtschaftsgebietes (Frankfurt a. Main) vom 2. Dezember 1949 an den Bundestag-Ausschuß für Rundfunk, Film und Presse

<sup>86</sup> *In der rundfunkhistorischen Literatur wird das aus deutscher Sicht negative Konferenz-Resultat vorwiegend als „Bestrafung des besiegten Deutschlands“ bewertet. „Es war geradezu das Ziel der Konferenz, Deutschland mit einem technischen Minimum an Frequenzen auszustatten“, und „...Die Auffassung der Mehrheit der Teilnehmerstaaten ging dahin, dass die Deutschen das Recht auf gute Wellen verwirkt hatten“. Zitiert nach: Hoff, Dieter, "Reichweiten und Standorte". In: Först, Walter (Hrsg.), "Rundfunk in der Region. Probleme und Möglichkeiten der Regionalität", Köln 1984, S. 139*

nachteilig fällt die Frequenzvergabe für Deutschland aus: lediglich zwei international mehrfach genutzte und daher nicht optimal verwendbare Wellen werden Deutschland zugeteilt. Von den 77 Exklusivwellen erhält Deutschland keine einzige - auch der NWDR darf nur eine Gemeinschaftswelle mitbenutzen.<sup>87</sup> Diese bescheidene 'Frequenzenteilung' bedeutet in der Folgezeit einen ca. 20%igen Hörerausfall für den NWDR, da mit den zugeteilten Wellen die flächendeckende Versorgung selbst mit einem einzigen Programm nicht mehr möglich ist. Der für Deutschland ungünstige Ausgang der Kopenhagener Wellenkonferenz hat jedoch auch sein Gutes: er fördert die Entwicklung des sogenannten UKW-Funks, eines "Rundfunks über ultrakurze Wellen, die sich fast gradlinig ausbreiten und eine relativ kurze Reichweite haben".<sup>88</sup> Da diese Frequenzen noch ungenutzt sind, kann durch sie neben der Ausgestaltung weiterer, zusätzlicher Programme auch eine regionale Differenzierung ermöglicht werden.

---

A.A.: Först, Walter, "Vom britischen Zonenrundfunk zur Länderanstalt". In: Rundfunk und Fernsehen, Jhg. 18/1970, S. 144. *Er sieht in der nicht mehr bestehenden Arbeitsfähigkeit des Alliierten Kontrollrats die alleinige Ursache für das Konferenzergebnis.*

<sup>87</sup> *Die britische Besatzungszone erhält die Frequenzen 971 und 1586 KHz und darf die internationale Gemeinschaftswelle 1484 KHz mitnutzen.*

<sup>88</sup> Bierbach, Wolf, "Der neue WDR", a.a.O., S. 134

*Der als Ersatz für Mittel- und Langwellenfrequenzen eingeführte UKW-Hörfunk ist für die Verbreitung von Hörfunkprogrammen von unverändert elementarer Bedeutung. Kabel- und Satellitentechnik als alternative Übertragungswege haben bis heute nicht annähernd die Leistungsfähigkeit der UKW-Netze im Hinblick auf die Haushaltsreichweite erreicht. Zitiert nach: Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation e.V. (Hrsg.), „Privater Hörfunk in Deutschland“; Pintzke, Thomas, „Expansion und Verspartung: zur Wettbewerbsstrategie des öffentlich-rechtlichen Hörfunks im dualen System“. Vistas Verlag Berlin 1996, S. 30*

*Nach mehreren Pilotprojekten wird gegenwärtig das terrestrische digitale Radio (Digital Audio Broadcasting-DAB) im Regelbetrieb eingeführt. Seit Anfang 1999 werden hierfür Frequenzen festgelegt und an öffentlich-rechtliche und kommerzielle Hörfunkveranstalter vergeben. Den Sendebetrieb wird in vielen Bundesländern die Deutsche Telekom übernehmen. Es ist vorgesehen, dass das digitale Radio innerhalb von 15 Jahren den bisherigen UKW-Standard ersetzt. Gegenwärtig sind allerdings wegen des hohen Strombedarfs tragbare Empfänger für digitales Radio kaum verfügbar. In Pilotprojekten wurde bisher vorrangig die Nutzung digitalen Hörfunks bei der Autofahrt erprobt. Zitiert nach: <http://www.rsz.uni-hamburg.de/hans-bredow-institut/service/emi/emi9902.html>*



Um bis zum Inkrafttreten des Kopenhagener Wellenplans am 15. März 1950 diese UKW-Technik zur Serienreife zu bringen, beschließt der NWDR-Verwaltungsrat am 16. November 1949 für die gesamte britische Zone den Ausbau des Ultrakurzwellennetzes. Dabei werden für den NWDR-Bereich zwei getrennte Programme vorbereitet: UKW-Nord für das nördliche Sendegebiet - Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein - und UKW-West für Nordrhein-Westfalen. Durch die geschickte Platzierung attraktiver Sendungen (z.B. die Übertragung der ersten Hälfte eines Fußballspiels auf UKW und Mittelwelle, der zweiten Spielhälfte dagegen nur auf UKW) nehmen auch die Rundfunkhörer zunehmend positiv diese neue "Nachkriegswelle" an.<sup>89</sup>

## 5.2. Die Anfänge des Fernsehbetriebs beim NWDR

Neben seinen Hörfunkprogrammen beginnt der NWDR in den Jahren 1948 bis 1950 in Hamburg auf dem Heiligenfeld zusätzlich mit der systematischen Vorbereitung eines Fernsehversuchsbetriebs. Dass Hamburg auch auf diesem Gebiet wieder zum Zentrum wird, liegt einerseits an der Rückkehr vieler vor 1945 an der Entwicklung des Fernsehens Beteiligter in diese Stadt und an der Vielzahl der dorthin nach der Kapitulation geschafften technischen Geräte. Zum anderen existiert in Hamburg noch eine Ingenieurgruppe der alten Reichspost-Fernseh-GmbH (RFG), die am 1. Oktober 1948 in den NWDR überführt wird.

Bereits im Juli 1950 wird das erste Fernseh-Testbild nach dem Krieg gesendet.<sup>90</sup> Zunächst dient der Versuchsbetrieb vor allem der Industrie, die dreimal wöchentlich in 30- bis 60-minütigen Sendungen ihre Fernsehempfangsgeräte testet (Industriesendungen). Weihnachten 1952 wird dann aber der erste tägliche und öffentliche Fernsehpro-

---

<sup>89</sup> Geserick, Rolf, „Von Kopenhagen nach Stockholm“, oder "Wir sind zu ultrakurz gekommen". In: Unsere Medien \* Unsere Republik, Nr.2, November 1989, S. 29

<sup>90</sup> *Bereits im September 1948 ist unter dem maßgeblichen Einfluß des NWDR eine neue Fernsehnorm, die sog. Gerber-Norm, mit 625 Zeilen und 25 Bildwechseln pro Sekunde geschaffen worden, die bis heute europaweit Geltung besitzt.*

grammdienst in der Zeit von 20.00 bis 22.00 Uhr aufgenommen.<sup>91</sup> In der Auftaktssendung sehen und hören die Zuschauer - nach einer Ansprache des Fernsehintendanten - ein Fernsehspiel über das Weihnachtslied, danach die Verlesung von Glückwunschschreiben zum deutschen Fernsehstart sowie ein Tanzspiel, begleitet vom NWDR-Rundfunkorchester.<sup>92</sup> Die Sendungen kommen nicht nur aus Hamburg, Berlin und Hannover, sondern ab dem 1. Januar 1953 als Gemeinschaftsprogramm auch aus Köln, denn nachdem in Langenberg ein 10 kW-Fernsehsender aufgebaut worden ist, kann auch die Hälfte Nordrhein-Westfalens - bezogen auf die Einwohnerzahl - versorgt werden.<sup>93</sup>

Wie stark das Fernsehen den deutschen Alltag künftig beeinflussen wird, dies ahnt damals allerdings noch niemand. Mit einem täglichen, 2-stündigen Programm wollen zunächst selbst die Rundfunkanstalten auskommen.<sup>94</sup> Doch schon bald reicht diese Sendedauer nicht mehr aus, "die ganze Welt ins Haus zu holen".<sup>95</sup> Bereits 1954 wird neben dem 2-stündigen Abendprogramm ein nachmittägliches Frauen- und Kinderprogramm gesendet und sonntags wird früher als gedacht schon Ende der 50er Jahre eine 5- bis 6-stündige Programmdauer angeboten.

---

<sup>91</sup> Brack, Hans, „Organisation und wirtschaftliche Grundlagen des Hörfunks und des Fernsehens in Deutschland“. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1968, S. 33; NWDR (Hrsg.), „NWDR - ein Rückblick“, Köln/Hamburg 1954, S. 7

<sup>92</sup> ARD/ZDF (Hrsg.), „Was Sie über Rundfunk wissen sollten“ a.a.O., S. 340

<sup>93</sup> Hoff, Dieter, "Reichweiten und Standorte", a.a.O., S. 153

*Gegen den Fernseh-Versuchsbetrieb bestehen anfänglich Widerstände seitens der zu dieser Zeit hauptsächlich UKW-Rundfunkgeräte produzierenden Rundfunkindustrie, da infolge der Kopenhagener Wellenkonferenz und der Einführung der UKW-Frequenzen die meisten Rundfunkteilnehmer Bedarf an neuen UKW-Geräten bzw. Einbauteilen haben.*

<sup>94</sup> *Im Jahr 1951 werden vom NWDR an 103 Tagen lediglich 195 Stunden Fernsehprogramm ausgestrahlt. Hiervon sind 4.000 Minuten Direktsendung (34%), 7.300 Minuten Film (63%) und 300 Minuten Diapositive (3%). Zitiert nach: "30 Jahre Deutsches Fernsehen 1952-1982". In: Fernseh-Informationen - 25. Dezember 1982 (Sonderausgabe, S. II/III)*

<sup>95</sup> Hickethier, Knut, "In der Welt sein - als Programm. Die Improvisation- und Versuchsjahre des Fernsehens". In: Unsere Medien \* Unsere Republik, Nr. 2, November 1989, S. 37

Gleichzeitig zeichnen sich grundlegende Strukturen eines regelmäßigen Programmbetriebs ab: Programmankündigungen, Tagesschau nebst Wetterkarte, Reportagen, Fernsehspiele, Kabarett, Bildungsprogramme, Kinder- und Frauenfunk sowie 'Bunte Abende' werden immer mehr zu wichtigen Bestandteilen des Fernsehprogramms.<sup>96</sup> Insbesondere der 'Live'-Charakter vieler Sendungen wird zur zentralen Eigenschaft des Mediums und damit zur typischen Sendeform jener Zeit. Dies liegt einerseits an der damals noch nicht vorhandenen Aufzeichnungstechnik für das Fernsehen. Andererseits glaubt man aber auch, hierdurch die vom nationalsozialistischen Rundfunk her bekannte Bevormundung und einseitige Propaganda verhindern zu können. Das Programmprofil der frühen Fernsehunterhaltung wird zum großen Teil dem Hörfunk entliehen. Die in den 50er Jahren häufig vertretenen Fernsehunterhaltungsformen, wie beispielsweise der 'Bunte Abend', kommen dabei nicht nur den begrenzten finanziellen und technischen Verhältnissen des neuen Mediums entgegen, sondern die bereits aus dem Hörfunk populären Moderatoren können auch bei diesen Sendungen optimal eingesetzt werden. Zwar manifestieren sich mit der überwiegenden Darbietung von Unterhaltungssendungen und der weitgehenden Aussparung kritischer Inhalte überkommene Rollenbilder zunächst weiter, doch langsam setzt sich auch im Fernsehen die politisch-journalistische Sendeform durch. Den Anfang macht die ab dem 1. Oktober 1956 dreimal wöchentlich ausgestrahlte 'Tagesschau', zu der die Programmzeitschrift 'HörZu' damals allerdings noch kritisch anmerkt: „...die Filmchen zeigten weit öfter Mode aus Paris als aktuelle Ereignisse. Brandheiße Nachrichten muß der Fernsehzuschauer nach wie vor vom großen Bruder Hörfunk beziehen.“<sup>97</sup> Durch den raschen Aufbau eines eigenen Informationsnetzes gelingt es der 'Tagesschau' jedoch schnell, eine aktuellere Berichterstattung als die in den Wochenschauen der Kinos anzubieten. Und auch die journalistische Auseinandersetzung mit der deutschen Vergangenheit bzw. mit den Tagesereignissen im Rahmen politischer Magazine setzt sich langsam durch. Den Anfang

<sup>96</sup> Bleicher, Joan, "Familienglück, Kochstunde und Bunter Abend. Programmformen des Fernsehens der 50er Jahre". In: Unsere Medien \*Unsere Republik, Nr. 2, November 1989, S. 40

<sup>97</sup> Bleicher, Joan, „Programmformen des Fernsehens der 50er Jahre“, a.a.O., S. 41

macht hier 1957 die auch heute noch ausgestrahlte Sendung 'Panorama'.<sup>98</sup>

### 5.3. Der Stellenwert des Fernsehprogramms für die gesellschaftspolitische Bildung

Anfang der fünfziger Jahre sind in der noch jungen deutschen Demokratie die Bürger auf umfassende und ausgewogene Informationen angewiesen, um politisch eigenständig entscheiden zu können. Zwar enthält man Informationen nicht nur durch das Fernsehen; das neue Medium ist jedoch eine wichtige Informationsquelle in der Gesellschaft, da zum einen sein Verbreitungsgrad sehr groß ist und zum anderen das Fernsehen wegen der bewegten Bilder den Eindruck besonderer Glaubwürdigkeit erweckt ('seeing is believing'). Vor allem den gesamten Bereich der Politik, der Ideologien und Legitimitätsvorstellungen nimmt der einzelne Bürger nahezu ausschließlich durch die Medien, und immer häufiger durch das Fernsehen wahr.<sup>99</sup> Dabei kommt es jedoch auf das 'politische' Programm allein nicht an.

<sup>98</sup> Hickethier, Knut, "In der Welt sein - als Programm. Die Improvisation - und Versuchsjahre des Fernsehens", a.a.O., S. 39

<sup>99</sup> *Politikwissenschaftliche Analysen der amerikanischen Präsidentschaft sehen diesen Aspekt als besonders wichtig an: Der Politikwissenschaftler Fred J. Greenstein nennt als sehr bedeutende Faktoren die die 'Modern Presidency' von der überkommenden unterscheiden, dass das Fernsehen zur wichtigsten sachlich-inhaltlichen Orientierung für den Präsidenten und seinen Stab wird, weil die Platzierung in den 'Fernseh-News' Indikator für das ist, was das Publikum bewegt, und für die Urteilsfindung darüber, was politisch opportun ist. Des weiteren bewirkt eine gänzlich gewandelte Medienumwelt durch die Konzentration auf die Persönlichkeitseigenschaften von Kandidaten und Amtsinhabern die Personifizierung der Politik. Diese Personalisierung führt dann häufig zu einer Bevorzugung eines bestimmten Politikertypus. Helmut Schmidt hat einmal auf die Frage, was sich denn für einen Bundeskanzler seit Adenauer wesentlich geändert habe, geantwortet: „Es gab kein Fernsehen, Adenauer brauchte nicht immer ein staatsmännisches Gesicht machen...Das Monster Fernsehen hat radikal die Welt verändert.“ Zitiert nach: Oberreuter, Heinrich, „Mediatisierte Politik und politischer Wertewandel“. In: Kunczik, Michael; Weber, Uwe (Hrsg.), „Aspekte eines Mediums“, Böhlen Verlag, Köln 1990, S. 172, 174; Oberreuter, Heinrich, „Der Einfluß der Medien auf die Politische Kultur“. In: Studienzentrum Weikersheim (Hrsg.), „Die Medien – das letzte Tabu der offenen Gesellschaft“, v.Hase und Koehler Verlag, Mainz 1986, S. 55f*

<sup>100</sup> Auch der Unterhaltungsbereich besitzt starke politische Einfärbungen, transportiert politikrelevante Einstellungen und dies oft genug mit politisch erzieherischen Absichten. <sup>101</sup> Meinungsbildung geschieht daher ebenso in Hörspielen, musikalischen Darbietungen, Übertragungen kabarettistischer Programme bis hinein in die szenische Gestaltung einer Darbietung. Rainer Werner Fassbinder, der bekannte deutsche Filmregisseur, hat seine gleichlautende Einschätzung vor vielen Jahren so ausgedrückt: „Familienserien sind gerade das, was viele Deutsche gern sehen. Dann kommt so eine Familie den Leuten regelmäßig ins Haus und sie können nachvollziehen, was die einzelnen Figuren machen. Von diesem Moment an, kann man versuchen, politische Inhalte unterzubringen, bis die Zuschauer möglicherweise auch bereit sind, mit den Figuren in die Deutsche Kommunistische Partei einzutreten – um es einmal ganz primitiv auszudrücken“. <sup>102</sup> Unbestritten ist weiterhin, dass die Massenmedien insbesondere auch für Jugendliche in ihrer Entwicklungsphase von ca. 14-18 Jahren die Hauptquellen politischer Information darstellen. Das Fernsehen gilt dabei als das mit Abstand wichtigste und auch glaubwürdigste Medium <sup>103</sup> hinsichtlich der Vermittlung dessen, was in der Welt

---

<sup>100</sup> *Jedes Rundfunkprogramm hat durch die Auswahl und Gestaltung der Sendungen eine gewisse Tendenz, insbesondere soweit es um die Entscheidung darüber geht, was nicht gesendet werden soll, was den Hörer nicht zu interessieren braucht, was ohne Schaden für die öffentliche Meinung vernachlässigt werden kann und wie das Gesendete geformt und gesagt werden soll.* (BVerfGE 12, 205, 260)

<sup>101</sup> *Wenn z.B. in den USA Farbige bis vor einigen Jahren nur in untergeordneten Positionen, heute dagegen auch als Vorgesetzte von Weißen gezeigt werden, so gehen davon politische bzw. gesellschaftspolitische Signale aus; dies gilt umgekehrt allerdings auch, wenn überholte Rollen, insbesondere Frauenbilder weiterhin transportiert werden.*

<sup>102</sup> Oberreuter, Heinrich, „Der Einfluß der Medien auf die politische Kultur“, a.a.O., S. 50

*Auch die vom Westdeutschen Rundfunk (WDR) produzierte und seit vielen Jahren ausgestrahlte Serie ‚Lindenstraße‘ versucht anhand der Beschreibung des fiktiven, täglichen Lebens mehrerer Familien in einer Wohnstraße Münchens über den reinen Unterhaltungswert hinaus auch zur gesellschaftspolitischen Bildung des Publikums beizutragen. So thematisierte z.B. die Serie in den 80er Jahren erstmals gesellschaftliche Tabu-Themen wie Aids und Homosexualität, die daraufhin in der Öffentlichkeit durchaus kontrovers diskutiert wurden.*

<sup>103</sup> *Die 1986 veröffentlichte Studie ‚Jugend und Medien‘ kommt zu dem Ergebnis, dass 63 Prozent der Jugendlichen am ehesten dem Fernsehen glauben, wenn über das gleiche Ereignis in den unterschiedlichen Medien berichtet wird (im Vergleich dazu informieren sich 19 Prozent über Tages- und Wochenzeitungen, 17 Prozent hören Radio und 2 %*

passiert. Das Fernsehen ist somit jenseits der unmittelbaren Umwelt-erfahrung die einzige wirkliche Quelle der Wirklichkeitssicht des (jugendlichen) Zuschauers und prägt damit entscheidend dessen Realitätsvorstellungen und damit letztlich auch den Inhalt kollektiver, gesellschaftspolitischer Erfahrungen.

## 6. ‘Einheit und Unabhängigkeit’

### 6.1. Die Gründung der Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands (ARD)

Die in den Westzonen neu gegründeten Rundfunkanstalten<sup>104</sup> besitzen aufgrund ihrer ähnlichen Organisationsform auch entsprechende Aufgabenbereiche. Daher kommt es trotz der von den einzelnen Besatzungskräften betonten Eigenständigkeit und ihrer Bedenken gegenüber allen Zentralisierungsbestrebungen, auf dem Rundfunksektor schon bald zu regelmäßigen Unterredungen verschiedener Arbeitsgruppen; beispielsweise der Schulfunk-Leiter, deren Zusammenkünfte bereits seit Februar 1947 als wichtiges Mittel der ‘Re-Education’ von den Kontrolloffizieren gefördert werden.<sup>105</sup>

Eine Institutionalisierung dieser lockeren Zusammenarbeit der Länder-Rundfunkanstalten wird jedoch notwendig, als bereits wenige Monate nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland am 23. Mai 1949 ein möglicher Zugriff des Bundes auf den Rundfunk offenkundig wird.<sup>106</sup> Trotz alliierter Vorbehalte reifen nämlich bei der Bundesregierung Pläne für eine durchgreifende Änderung der Rundfunkordnung, da zu dieser Zeit noch Unklarheit darüber herrscht, ob der

---

*bedienen sich anderer Zeitschriften*). Zitiert nach: Oberreuter, Heinrich, „Der Einfluß der Medien auf die politische Kultur“, a.a.O., S. 50f

<sup>104</sup> *Der NWDR für die britische Zone; der Bayerische Rundfunk, der Hessische Rundfunk, Radio Bremen und der Süddeutsche Rundfunk für die amerikanische Besatzungszone sowie der Südwestfunk für das französische Gebiet*

<sup>105</sup> Herrmann, Günter, "60 Jahre Rundfunkrecht". In: Archiv für Urheber-, Film-, Funk- u. Theaterrecht, Jhg. 1984, Heft 97, S. 22

<sup>106</sup> Bausch, Hans, „25 Jahre ARD - 25 Jahre Rundfunkpolitik“. In: Aktueller Fernsehdienst, Jhg. 21 /1975, Nr.24-25, S. 12

Rundfunk zur Kulturhoheit der Länder gehören soll oder nicht. Insbesondere Bundeskanzler Adenauer ist der Auffassung, dass der Rundfunk ein "politisches Führungsmittel der jeweiligen Bundesregierung" sein müsse und fordert dementsprechend 1950 von der 'Alliierten Hohen Kommission' die Wiederherstellung der Lage, so wie sie 1933 bestanden hatte.<sup>107</sup> Um diesem Vorhaben bereits im Ansatz entgegenzuwirken, vereinbaren die Intendanten und Gremienvorsitzenden der einzelnen Rundfunkanstalten am 9./10. Juni 1950 die Errichtung einer Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD)<sup>108</sup>.

Die Funktion der ARD soll überwiegend in der gemeinsamen Bewältigung öffentlich-rechtlicher Aufgaben der Rundfunkanstalten liegen. Dieser Auftrag erfordert zwar die Annahme einer öffentlich-rechtlichen Gemeinschaftsform; dennoch verfügt die ARD von Beginn an über keine einheitliche Rechtsform. Es existiert folglich kein einheitliches Statut, sondern eine Vielzahl von Vereinbarungen, die jeweils bestimmte Bereiche der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung betreffen; grundsätzliche Organisationsfragen und die gegenseitige Abstimmung sind z.B. in der Satzung geregelt. Wie zwanglos der Zusammenschluß zunächst geplant ist, zeigt sich insbesondere in den Satzungsregelungen, nach denen der Vorsitz der ARD halbjährlich nach dem Alphabet wechseln soll und die Anstalten bei nur dreimonatiger Kündigungsfrist zum Abschluß eines Geschäftsführungsabschnitts aus der ARD ausscheiden können.<sup>109</sup>

<sup>107</sup> Konrad Adenauer vermutet vor allem in den Führungsetagen der Rundfunkanstalten die Anhänger der oppositionellen Sozialdemokratie; er kündigt daher bereits im Herbst 1952 die Neuordnung des Rundfunks noch vor den Bundestagswahlen im Herbst 1953 an. Doch ein entsprechender Gesetzesentwurf der Koalitionsparteien wird in der laufenden Gesetzgebungsperiode des Bundestages nicht mehr behandelt. Die Verhandlungen der Bundesregierung mit den Ländern führen dann bis Mitte der fünfziger Jahre zu keinem Ergebnis. Zitiert nach: ARD/ZDF(Hrsg.), „Was Sie Über Rundfunk wissen sollten“, a.a.O., S. 335

<sup>108</sup> Der Rundfunk im amerikanischen Sektor von Berlin - RIAS - wird regelmäßig mit beratender Stimme hinzugezogen.

<sup>109</sup> Zum Eintritt in die ARD berechtigt ist jede deutsche Rundfunkanstalt mit Sitz im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland, sofern sie in ihrem Aufbau die gleichen Grundzüge wie die bisherigen Mitglieder aufweist (§ 8 ARD-Satzung). Das 1961 gegründete ZDF hat diese Möglichkeit nicht wahrgenommen.

Als neue Rundfunkanstalten für die neuen Bundesländer werden im Mai 1991 der Mitteldeutsche Rundfunk (MDR) für die Bundesländer

Die konkreten Aufgaben der 1950 neu gegründeten Arbeitsgemeinschaft bestehen im wesentlichen darin, die Interessen der Rundfunkanstalten, insbesondere bei der Ausübung von Hoheitsrechten auf dem Gebiet des Rundfunks zu vertreten. Unter Wahrung ihrer Autonomie soll es allen Rundfunkanstalten möglich sein, gemeinsame Fragen, wie z.B. Programmaustausch und -abstimmung, Unterrichtung und gemeinschaftliche Ausstrahlung des Fernsehprogramms erfolgreich zu koordinieren und - falls erforderlich - ihre Interessen gegenüber in- und ausländischen Rundfunkorganisationen zu vertreten. Darüberhinaus sollen übereinstimmende Problemstellungen rechtlicher, technischer und betriebswirtschaftlicher Art bearbeitet werden (§ 2 der Satzung der ARD vom 9./10. Juni 1950).<sup>110</sup> Zur Vorbereitung der Beschlüsse der ARD sowie zur Beratung von Spezialfragen wird eine große Anzahl von Kommissionen ins Leben gerufen, u.a. für die Bereiche: Programm, Technik, Recht, Finanzen, Hörfunk und Dritte Fernsehprogramme. In den Arbeitssitzungen werden die laufenden Geschäfte erledigt; in den Hauptversammlungen Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung. Im allgemeinen bedürfen Beschlüsse gemäß § 4 Abs. 2 ARD-Satzung der Einstimmigkeit.<sup>111</sup> Dabei hat jede Anstalt unabhängig von ihrer Größe eine Stimme. Die Beschlüsse der ARD binden die Anstalten im Verhältnis untereinander; sie entfalten aber keine automatische Bindungswirkung inner-

---

*Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen gegründet; im November gefolgt vom Rundfunk Brandenburg (später: Ostdeutscher Rundfunk Brandenburg -ORB-). Der MDR und der ORB werden dann am 27. November 1991 in die ARD aufgenommen. Mitglieder der ARD sind heute die elf regionalen Landesrundfunkanstalten sowie die Bundesrundfunkanstalt 'Deutsche Welle'(DW). Zitiert nach: Herrmann, Günter, "Rundfunkrecht. Fernsehen und Hörfunk mit neuen Medien". Verlag C.H. Beck, München 1994, S. 380*

<sup>110</sup> Brack, Hans, „NWDR - NWRV - WDR, Aus der Sicht des Justitiars: Der Rundfunk zwischen Bund und Ländern 1948 bis 1961“. Köln 1960/61, S. 6; Kapust, Wolfgang, „Entwicklung des Rundfunks nach 1945“. In: Aufermann, Jörg etc. (Hrsg.), Hörfunk und Fernsehen für die Demokratie, Opladen 1981, S. 40; Wallenreiter, Christian, „Die ARD und ihr Fernsehen“. In: Fernsehen in Deutschland, Redaktion: Longolius, Christian, v.Hase & Kohler Verlag, Mainz 1967, S. 25

<sup>111</sup> *Nach § 4 Abs. 1 ARD-Satzung genügt allerdings die einfache Mehrheit bei laufenden Angelegenheiten und, soweit diese finanzielle Auswirkungen haben, die Dreiviertel-Mehrheit.*



halb der eigenen Anstalten. Die Rechtslage entspricht insofern dem Abschluß eines Staatsvertrages.<sup>112</sup>

## 6.2. Gemeinschaftsprogramm Erstes Fernsehen

Die wichtigste Form der Zusammenarbeit der neuen Rundfunkkooperation beginnt mit dem ARD-Gemeinschaftsprogramm Deutsches Fernsehen (Erstes Fernsehprogramm). Anfang der 50er Jahre wird das Fernsehprogramm ausschließlich vom NWDR ausgestrahlt,<sup>113</sup> da die übrigen Rundfunkanstalten sich wegen mangelnder Finanzkraft die Produktion eines eigenen 'Voll'-Fernsehprogramms nicht leisten können. Insbesondere diese finanzielle Diskrepanz führt zu Überlegungen der Rundfunkanstalten nach Ausstrahlung eines 'gemeinsamen' Fernsehprogramms für das gesamte Bundesgebiet. Die Bedeutung des Gemeinschaftsprogramms erschöpft sich jedoch nicht ausschließlich in wirtschaftlichen Überlegungen. Die Einbeziehung und Sichtbarmachung der regionalen sowie kulturellen Vielfalt der einzelnen deutschen Kulturlandschaften in einem, in der ganzen Bundesrepublik ausgestrahlten Programm, sollen einen weiteren wichtigen Integrationsfaktor zwischen den verschiedenen Länderanstalten bilden.<sup>114</sup>

Für die gemeinsame Gestaltung des Fernsehprogramms wird am 25./26. März 1953 der 'Fernsehvertrag der westdeutschen Rund-

<sup>112</sup> Hesse, Albrecht, „Rundfunkrecht. Die Organisation des Rundfunks in Deutschland“. Verlag F. Vahlen, 2. Aufl. München 1999, S. 194ff

<sup>113</sup> Hickethier, Knut, "Die ersten Programmstrukturen im deutschen Fernsehen: von der wohlkomponierten Mitte zum Viertelstundenraster." In: Rundfunk und Fernsehen 1948-1989, Hamburg/Baden-Baden 1990, S. 372

<sup>114</sup> Seidel, Norbert, „Seit 35 Jahren erfolgreich - Die Gemeinschaftsleistungen der ARD“. In: ARD-Jahrbuch Jhg. 17/1, 1985, S. 18 f

*Diese Einschätzung äußert u.a. auch der damalige hessische Rundfunk-Intendant Eberhard Beckmann 1952 in einem Interview: Wie beim Hörfunk - so Beckmann - müßten auch beim Fernsehen alle Kulturlandschaften Deutschlands am Programm beteiligt werden. Eine „zusammengeballte Produktionsstätte“ wäre „etwas Ungeheuerliches ..., aus dem auf die Dauer nichts Gutes kommen kann“, und der NWDR - Generaldirektor Dr. Grimme versichert, dass man in Hamburg keine „preußisch-imperialistische Politik“ betreibe. Zitiert nach: Bausch, Hans, „25 Jahre ARD - 25 Jahre Rundfunkpolitik“, a.a.O., S. 13*

funkanstalten', geschlossen. In ihm heißt es u.a. : „Das deutsche Fernsehprogramm setzt sich aus den Programmbeiträgen der vertragsschließenden Rundfunkanstalten zusammen ... Es soll höchstens zwei Stunden täglich dauern. Das Deutsche Fernsehprogramm kann durch regionale Programme der Rundfunkanstalten ergänzt werden“.

Diesem inhaltlichen Prinzip der föderalen Eigenständigkeit entspricht auch das System der Finanzierung. Die Kosten des ARD-Gemeinschaftsprogramms werden von Anfang an nicht gemeinsam erbracht, sondern jede Anstalt trägt die Kosten für die Erstellung der eigenen Beiträge selbst. Als 'Pflichtbeitrag' entrichten der NWDR 50, der Bayerische Rundfunk 20, der Hessische und Süddeutsche Rundfunk sowie der Südwestfunk jeweils 10 Prozent des gemeinsamen Kostenaufkommens.<sup>115</sup> Der Fernsehvertrag von 1953 hat sich bis zu seiner heute gültigen Fassung mehrmals notwendigen Veränderungen anpassen müssen, zuletzt der Neuverteilung der Programmenteile aufgrund hinzugekommener Rundfunkanstalten nach der Vereinigung Deutschlands im Jahre 1990.

Insofern spiegelt das ARD-Fernsehprogramm bis heute eindrucksvoll den föderalistischen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland wie auch den der Arbeitsgemeinschaft selbst wider.<sup>116</sup>

<sup>115</sup> Bausch, Hans, „25 Jahre ARD - 25 Jahre Rundfunkpolitik“, a.a.O., S. 13f

*Es dauert noch eine geraume Zeit, bis durch den Bau einer Richtfunkstrecke - von Hamburg über Köln, Frankfurt nach Stuttgart und München - die technischen Voraussetzungen geschaffen werden, dass ab dem 1. November 1954 das Erste Fernsehprogramm bundesweit gesehen werden kann.*

<sup>116</sup> *1959 vereinbaren die Länder in einem Staatsvertrag ‚über die Koordinierung des Ersten Fernsehprogramms‘ die staatsrechtliche Absicherung. Im Rundfunkvertrag von 1991 werden die Landesrundfunkanstalten weiterhin zu einem gemeinsamen Ersten Programm verpflichtet. Als Koordinierungszentrale für das ARD-Gemeinschaftsprogramm Erstes Deutsches Fernsehen entsteht im Laufe der fünfziger Jahre die programmdirektion Deutsches Fernsehen.*

*In der ARD wird seit geraumer Zeit eine veränderte Zusammenarbeit der Landesrundfunkanstalten diskutiert. Anlaß ist eine zuletzt im Juni 1999 auf dem Medienforum NRW in Köln geäußerte Forderung einiger Ministerpräsidenten der Länder. Im Mittelpunkt steht eine Verringerung des Finanzausgleiches, mit dem die kleinsten Rundfunkanstalten in Berlin, Bremen und im Saarland von den größeren unterstützt werden. Nach der Fusion des Süddeutschen Rundfunks (SDR) und des Südwestrundfunks (SWR) zum Südwestrundfunk (SWR) wird im Juni 2003 der Sender Freies Berlin (SFB) und der Ostdeutsche Rundfunk Bran-*

Nicht zu unterschätzen ist auch die Bedeutung der ARD auf dem Gebiet der Rundfunkpolitik. Sowohl auf Bundes- wie auch auf Landesebene wird im Laufe der Jahre immer wieder scharf Kritik an der Struktur und an der Programmpolitik dieser föderalen Rundfunkorganisation geübt. Wie an anderer Stelle der Arbeit noch dargelegt wird, steht dabei wiederholt die nordrhein-westfälische Rundfunkanstalt als das, das bevölkerungsreichste Bundesland vertretende ARD-Mitglied, im Focus der Beschwerden. Insbesondere während der konservativ-liberalen Regierungszeit wird die ‚Linkslastigkeit‘ der Landesrundfunkanstalt als auch deren angebliche Sprachrohrfunktion für die SPD-Landesregierung und die sozialdemokratische Ideologie insgesamt zum Anlaß zahlreicher parteipolitischer Angriffe auf die Rundfunkinstitution ARD.

## 7. Der Übergang vom NWDR zum WDR

### 7.1. Ein eigenständiges Hörfunkprogramm für Köln

Auf Drängen der nordrhein-westfälischen Landesregierung betreibt zu Beginn der 50er Jahre der Kölner Sender verstärkt seine institutionelle Trennung vom Hamburger Rundfunksender. Zwar hat das Kölner Funkhaus im Winter 1947/48 eine Verdoppelung seiner Sendekapazität erreicht,<sup>117</sup> dennoch ist man in Nordrhein-Westfalen mit dieser Steigerung der Sendedauer unzufrieden, da - bezogen auf die einzelnen Programmsparten - der westdeutsche Anteil noch immer sehr gering ist. Die Diskrepanz zwischen Köln und Hamburg ist insbesondere im Hörspiel- und Schulfunkbereich offenkundig. Bei den Hörspielsendungen bestreitet Köln zunächst lediglich ca. 750 Minu-

---

*denburg zum neuen Sender Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB) fusionieren, der etwa 7 Prozent des Ersten Programms gestalten wird. Eine Verringerung der Mitwirkungsrechte der kleineren Anstalten wird ebenfalls für möglich gehalten. Zitiert nach: „Die Medienpolitik mit schwerem Gepäck ins neue Jahrtausend“. FAZ-Artikel vom 16. Juni 1999, S. 28; <http://de.news.yahoo.com/030324/3/3czuw.html>*

<sup>117</sup> 86.885 Minuten im Vergleich zu Hamburg mit 266.708 Minuten Sendezeit

ten, Hamburg dagegen 6.000 Minuten. Der Grund hierfür ist anfangs die in Köln noch nicht ausreichend vorhandene Studiokapazität, später allerdings ist man in Hamburg auch bestrebt, das zugleich neuartige und prestigeträchtige Ressort 'Hörspiel' nicht mehr abzugeben.<sup>118</sup> Erst nach einem förmlichen Protest des damaligen Intendanten des Kölner NWDR, Hans Hartmann,<sup>119</sup> beim Generaldirektor des NWDR, darf Köln schließlich im Wechsel mit Hamburg alle 2 Wochen ein Hörspiel senden. Durch die Einbeziehung rheinischer und westfälischer Autoren bemühen sich die Kölner dabei, insbesondere die Eigenart ihres Landstrichs und dessen Bewohner darzustellen. Ein großer Publikumserfolg gelingt dem Kölner NWDR mit der Kurzhörspiel-Fortsetzungsreihe über die zahlreichen Abenteuer des englischen Krimihelden "Paul Temple", mit der man dem Wunsch breiter Hörschichten nach spannender Unterhaltung entgegenkommt. Die interessante, aber auch kostspielige Inszenierung von Originalhörspielen, d.h. eigens für den Sender produzierter Stücke, wie z.B. Wolfgang Borcherts "Draußen vor der Tür", behält sich allerdings weiterhin der NWDR Hamburg vor.<sup>120</sup>

Auch im Schulfunk-Bereich besitzt Hamburg zunächst die Federführung. Erst auf Drängen bzw. offene Kritik des nordrhein-westfälischen Kultusministeriums und des Kölner Funkhauses hin, wird schließlich im Herbst 1946 mit dem Aufbau des Kölner Schulfunks begonnen. Dies bedeutet zunächst allerdings noch keine eigenständige Schulfunkbeteiligung für Köln, da die Programmverantwortung weiterhin bei den Hamburgern liegt und Köln lediglich als Produzent fungiert.<sup>121</sup> Im April 1950 schließlich wird auch Köln eine eigenständige Schulfunkabteilung zugestanden. Fortan teilen sich die beiden NWDR-Sender die Programmverantwortung, d.h.: Hamburg sendet von Montag bis Mittwoch und anschließend Köln von Donnerstag bis Sams-

<sup>118</sup> Karst, Karl, "Kulturkritik aus geschützten Bezirken. Die Blütezeit des westdeutschen Hörspiels". In: "Unsere Medien \* Unsere Republik", Heft 2, November 1989, S. 33 f

<sup>119</sup> *Hans Hartmann ist nach Schauspieler-Engagements in den 20er Jahren in Essen, Münster und Hagen, von 1930-33 Intendant des Städtischen Theaters in Chemnitz. 1946 nimmt er erste Kontakte zum NWDR auf, wo er dann schließlich von 1947-55 den Posten des Intendanten des Funkhauses Köln bekleidet.*

<sup>120</sup> Freiburg, Eva-Maria, a.a.O., S. 112 f

<sup>121</sup> Freiburg, Eva-Maria, a.a.O., S. 113 f

tag. Ist damit auf dem Schulfunksektor eine Gleichstellung der beiden NWDR-Sender Anfang der 50er Jahre erreicht, bleiben die Nachrichtensendungen weiterhin ständiger Anlaß für eine kritische Beurteilung des NRW-Programmanteils.

Daran ändert im Prinzip auch nichts das am 30. April 1950 offiziell eingeführte Zweite Hörfunk-Programm 'UKW West'. Zwar nutzen die Kölner diese neuen Wellenkapazitäten zur Einführung 'regionaler' Sendeformen, wie beispielsweise der Magazinsendung "Zwischen Rhein und Weser"; und die neuen Kurzwellen ermöglichen es auch, eigene Nachrichtensendungen nunmehr sechsmal täglich im Zweiten Programm anzubieten. Dennoch gilt dieses neue Programm bei vielen Programmverantwortlichen und Politikern als ein "unvollkommener Ersatz".<sup>122</sup> Das zentral von Hamburg verantwortete Mittelwellenprogramm wird auch weiterhin als repräsentativer beurteilt, so dass das, was in ihm nicht vorkommt, auch nicht viel Wert sein kann.<sup>123</sup>

## **7.2. Der 'casus belli' für den Zerfall des NWDR**

Die -angebliche- Dominanz von Sozialdemokraten und Kommunisten in der Hamburger Sendezentrale, vor allem aber auch die fehlende Ausgewogenheit der Programmanteile, veranlassen Nordrhein-Westfalen, Anfang der 50er Jahre immer drängender die Eigenständigkeit des Kölner Senders einzufordern.

Diese Unzufriedenheit mit dem damaligen status quo versucht der Hamburger NWDR zwar mit der in einem Aide-mémoire entwickelten 'Ellipsentheorie' zu entkräften, wonach in Hamburg und Köln zwei gleichwertige Rundfunk-Schwerpunkte gebildet werden sollen.

In der Realität ist die Gleichwertigkeit von Köln und Hamburg jedoch eine Illusion, da Köln insbesondere im politischen Programmbereich noch immer gegenüber Hamburg im Rückstand ist. Hinzu kommt, dass sich Nordrhein-Westfalen auch in den NWDR-Gremien im Verhältnis zu seiner Größe und seiner Finanzkraft nicht mehr ausrei-

---

<sup>122</sup> Bierbach, Wolf, "Besatzungszonen und Länder". In: Rundfunk in der Region. Probleme und Möglichkeiten der Regionalität, a.a.O., S. 114

<sup>123</sup> Bierbach, Wolf, "Besatzungszonen und Länder", a.a.O., S. 114; Freiburg, Eva-Maria, a.a.O., S. 118 f

chend repräsentiert fühlt.<sup>124</sup> Man kritisiert dabei in Düsseldorf insbesondere, dass der hohe finanzielle Beitrag aus NRW in Hamburg verplant würde, ohne die Landesvertreter dabei stärker als die übrigen Länder zu Rate zu ziehen. Anlaß für diesen Vorwurf ist vor allem die Verweigerung der von NRW geforderten drei Vertreter im Verwaltungsrat.<sup>125</sup> Kulturpolitisch argumentiert der Kölner Sender zudem mit den unüberbrückbaren Identitätsunterschieden von Westfalen und Rheinländern einerseits, und Niedersachsen, Oldenburgern, Hamburgern und Holsteinern andererseits. Um ein "Sich-Wiederfinden" im Rundfunkprogramm für das Rheinland und Westfalen zu verwirklichen, sei daher eine eigene Rundfunkanstalt für diese Region unabdingbar.<sup>126</sup> Vor dem Hintergrund dieses schwelenden Konflikts bildet die Nachwahl zum NWDR-Verwaltungsrat im Winter 1952 schließlich den 'casus belli' für die Spaltung des NWDR.

Bei dem Wahlvorgang, der zum Jahresende 1952 mit dem Ausscheiden des Berliner Vertreters aus dem Verwaltungsrat notwendig wird, besetzt der Hauptausschuß den nun freigewordenen Sitz nicht mit dem der nordrhein-westfälischen CDU angehörenden, späteren Innenminister Josef-Hermann Dufhues, sondern mit dem parteilosen Leiter des Sozialamts der Evangelischen Kirche von Westfalen, Klaus von Bismarck.<sup>127</sup> Die Ablehnung seines Wunschkandidaten Dufhues empfindet Ministerpräsident Arnold als eklatante Diskriminierung des von ihm repräsentierten größten Bundeslandes und ist ausschlaggebend für seinen Entschluß, die Auflösung des NWDR voranzutreiben. Als direkte Reaktion auf die Wahlniederlage beauf-

<sup>124</sup> *Die Nutzung des am 30. April 1950 eingeführten II. Kölner UKW-Programms kann zu diesem Zeitpunkt noch nicht hoch eingeschätzt werden, da der Ausbau des Sendernetzes Zeit braucht und die Hörer erst im Laufe der Jahre über Empfangsgeräte mit UKW-Teil verfügen.* Zitiert nach: Freiburg, Eva-Maria, "Die Geschichte des Rundfunks in Nordrhein-Westfalen, 1945-1955". Diss. phil., a.a.O., S. 104; Bausch, Hans, "Rundfunkpolitik nach 1945; erster Teil 1945-1962", a.a.O., S. 204; Freiburg, Eva-Maria, "Köln und der NWDR", a.a.O., S. 324

<sup>125</sup> Freiburg, Eva-Maria, "Köln und der NWDR", a.a.O., S. 308

<sup>126</sup> Bierbach, Wolf, "Besatzungszonen und Länder", a.a.O., S. 113

<sup>127</sup> *Für Klaus von Bismarck spricht seitens der Mehrheit der Ausschußmitglieder, dass er nicht von Arnold lanciert ist und nicht der CDU angehört.* Bausch, Hans, "Rundfunkpolitik nach 1945, erster Teil 1945-1962", a.a.O., S. 208; Freiburg, Eva-Maria, "Köln und die NWDR", a.a.O., S. 305/306

tragt Arnold seine Staatskanzlei mit dem Entwurf eines Landesrundfunkgesetzes. Bereits ein knappes Jahr später, am 4. Januar 1954, wird dieser Gesetzentwurf vom Düsseldorfer Kabinett verabschiedet, und schon am 15. Januar verkündet Ministerpräsident Arnold in einer Pressekonferenz erstmals die Gründung einer selbständigen Rundfunkanstalt für Nordrhein-Westfalen.<sup>128</sup>

Der NWDR reagiert schnell. Bereits knapp zwei Wochen später versucht er, die Vorwürfe aus Düsseldorf mit der Denkschrift "Die Tatsachen über den Rundfunk in Nordwestdeutschland" zu widerlegen, indem man gerade in der kulturellen, landschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Differenziertheit des nordwestdeutschen Sendgebietes eine große Chance für die Erziehung zur Toleranz und demokratischem Denken und Verhalten sieht.<sup>129</sup> Außerdem habe der NWDR die Möglichkeit, weit in die sowjetische Besatzungszone hineinzustrahlen; eine Chance, die man je nach Art der Lösung der technischen Fragen bei der Gründung einer eigenständigen nordrhein-westfälischen Rundfunkanstalt nicht oder nicht mehr in gleichem Maße wie vorher besäße. Darüberhinaus seien bei der Teilung des NWDR aber auch Schwierigkeiten auf technischem Gebiet zu erwarten, da die zu diesem Zeitpunkt praktizierte Ausnutzung der verfügbaren Mittelwellen (gemeinsames Betreiben des Mittelwellenprogramms durch Köln und Hamburg) bereits ein Optimum darstelle.<sup>130</sup> Doch trotz dieser Bedenken bringt Karl Arnold am 2. Februar 1954 den Entwurf des "Gesetzes über den Westdeutschen Rundfunk Köln" in den nordrhein-westfälischen Landtag ein.<sup>131</sup>

---

<sup>128</sup> Flamm, Leo, "Am Anfang war die Vorzensur", a.a.O., S. 496

<sup>129</sup> Bausch, Hans, "Rundfunkpolitik nach 1945, erster Teil 1945-1962", a.a.O., S. 209; Freiburg, Eva-Maria, "Köln und die NWDR", a.a.O., S. 309

<sup>130</sup> Freiburg, Eva-Maria, "Köln und der NWDR", a.a.O., S. 309

<sup>131</sup> Freiburg, Eva-Maria, "Köln und der NWDR", a.a.O., S. 310

## 8. Vergleich zwischen Gesetzentwurf und WDR-Gesetz (i.d.F. vom 25. Mai 1954)

### 8.1. Die Rechtsform des WDR

Der Gesetzentwurf zum WDR-Gesetz von 1954 sieht in § 1 die Errichtung des WDR als eine gemeinnützige Anstalt des Öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung im Rahmen der Bestimmungen des Gesetzes vor. In der schriftlichen Begründung zu dem Gesetzentwurf heißt es hierzu, dass man dem WDR die Rechtsform einer Anstalt des Öffentlichen Rechts geben wolle, da dadurch am besten zum Ausdruck gebracht werden könne, dass es sich um eine Institution im Dienste und vor allem unter der Kontrolle der Allgemeinheit handele.<sup>132</sup> Außerdem werde mit dieser Rechtsform gewissermaßen schon programmatisch die Entwicklung zum Staatsrundfunk verhindert.<sup>133</sup>

Bei dem Rechtsinstitut 'Anstalt des öffentlichen Rechts' (AÖR) handelt es sich um ein in der öffentlichen Verwaltung bewährten Organisationstypus. Im Anschluß an die auch heute im wesentlichen noch maßgebliche Definition von Otto Mayer<sup>134</sup> stellt sie einen Bestand von sächlichen wie auch persönlichen Mitteln dar, die in der Hand eines Trägers öffentlicher Verwaltung einen besonderen (öffentlichen) Zweck zu dienen bestimmt sind, wobei der öffentliche Zweck vornehmlich in der Erbringung von Leistungen für den Bürger oder sonstige, außerhalb der Verwaltung stehende Personen aufgrund eines Benutzungsverhältnisses besteht. Unmittelbar aus dem Zweck der Sicherung der Unabhängigkeit und Neutralität des Rundfunks heraus ist der Typus der AÖR für die Anwendung im Rundfunkbereich jedoch erheblich modifiziert worden. Der Anstaltsträger ist zu weniger

<sup>132</sup> Begründung des Gesetzentwurfs (§ 1). Abgedruckt in: Bierbach, Wolf, "Der neue WDR", a.a.O., S. 250

<sup>133</sup> *Kurt Magnus schreibt hierzu in seinen "Erinnerungen an Hans Bredow": ... So wählten wir die zwischen den Extremen liegende Form der Anstalt des öffentlichen Rechts, die uns geeignet schien, weil eine solche Anstalt in niemandes Eigentum steht, weder in dem privater Aktionäre noch in dem Eigentum des Staates". Zitiert nach: Rundfunk und Fernsehen 1959, S. 214*

<sup>134</sup> Mayer, Otto, in: Reichsgerichtsentscheidung in Zivilsachen-RGZ 130, S. 169/176



Eingriffen ermächtigt als bei anderen Anstalten des Öffentlichen Rechts. So sind beispielsweise die Rundfunkanstalten mit einem Selbstverwaltungsrecht ausgestattet und von staatlicher Fachaufsicht in Form von Einzeleingriffen in die Eigenverantwortung unter anderen als den vom Gesetz vorgegebenen freigestellt.<sup>135</sup>

Dem Land Nordrhein-Westfalen als Anstaltsträger des Westdeutschen Rundfunks ist demgemäß weder eine Befugnis zur laufenden Kontrolle der Anstaltsorgane noch ein Weisungsrecht allgemeiner Art eingeräumt. Vielmehr ist der WDR bei der Erfüllung seiner Aufgaben ausschließlich der 'Rechtsaufsicht' des Staates unterworfen, die sich auf die Einhaltung der einschlägigen Gesetzesbestimmungen begrenzt. Seine wirtschaftliche Selbständigkeit sichert sich die Rundfunkanstalt WDR vorrangig durch Gebührenerhebung. Insofern ist sie also von einer Finanzierung durch das Land als Anstaltsträger unabhängig.<sup>136</sup>

<sup>135</sup> *Fachaufsicht: Die Aufsichtsbehörde prüft neben der Rechtmäßigkeit auch die Zweckmäßigkeit des Handelns.* Zitiert nach: Herzog, Roman / Schick, Walter, "Allgemeines Verwaltungsrecht". Schriftenreihe: Prüfe Dein Wissen, Heft 17; C.H. Becksche Verlagsbuchhandlung 4. Aufl. München 1980, S. 171/172

Begründung des Gesetzentwurfs (§ 1). In: Bierbach, Wolf, "Der neue WDR", a.a.O., S. 251; Freiburg, Eva-Maria, "Köln und der NWDR", a.a.O., S. 308; Bausch, Hans, "Rundfunkpolitik nach 1945; erster Teil 1945-1962", a.a.O., S. 218

<sup>136</sup> *Zwar ist die Finanzierung über Rundfunkgebühren für die Funktionsfähigkeit und landespolitische Unabhängigkeit des WDR unabdingbar, die Rundfunkgebühr ist jedoch keine so solide Finanzierungsquelle wie man meinen mag. Nach gängiger Interpretation gilt sie nämlich als ‚politischer Preis‘, bei dessen Festsetzung demgemäß auch parteipolitische Motivationen und taktische Manöver eine erhebliche Rolle spielen. Dies wird bereits exemplarisch deutlich an der Zusammensetzung der ‚Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (KEF)‘. In ihr stehen vier Vertreter von Staatskanzleien und vier Vertreter von Landesrechnungshöfen lediglich vier unabhängige Rundfunk-Sachverständige gegenüber. Kein Vertreter eines Aufsichtsgremiums von Rundfunkanstalten, niemand aus dem kulturellen Sektor, kein Vertreter großer gesellschaftlicher Organisationen findet sich in diesem Bereich wieder. Es verwundert daher nicht, dass die Festlegung der Rundfunkgebühren im Laufe der Jahre immer wieder auch als parteipolitisches Druckmittel für gewünschte Änderungen innerhalb der ARD benutzt wird, oder, indem man die Rundfunkgebührenerhöhungen ablehnt, als Instrument der Schwächung des öffentlich-rechtlichen, föderalen Rundfunksystems mißbraucht.*

## 8.2. Die Organisationsstruktur des WDR

Die Organisation des Westdeutschen Rundfunks, d.h. das Wahlverfahren und die sich daraus ergebende Zusammensetzung der Gremien sowie deren Aufgabenbereiche und Kompetenzen, werden in den Artikeln 6-20 des WDR-Gesetzentwurfs beschrieben.

Zunächst bestimmt § 7 (Entwurf und Gesetz) als Organe der Anstalt den Rundfunkrat, den Verwaltungsrat, den Programmbeirat sowie den Intendanten.

### 8.2.1. Der Rundfunkrat

Der Rundfunkrat als oberstes Organ der Rundfunkanstalt besteht aus 21 Mitgliedern und wird nach den Grundsätzen der Verhältniswahl für die Dauer von 5 Jahren gewählt.<sup>137</sup> Maximal 4 Mitglieder und vier Stellvertreter dürfen dem Landtag oder dem Bundestag angehören. Alle Mitglieder sollen darüberhinaus langjährige Erfahrungen und Kenntnisse auf den Gebieten des Rundfunks aufweisen, an Aufträge nicht gebunden sein und die Interessen der Allgemeinheit vertreten, wobei sich weder in der Begründung des Gesetzentwurfs noch in den Protokollen des Hauptausschusses allerdings Hinweise finden lassen, was unter „langjähriger Erfahrung und besonderen Kenntnissen auf dem Gebiet des Rundfunks“ zu verstehen ist.<sup>138</sup>

<sup>137</sup> Bei der Verhältniswahl werden die für die einzelnen Bewerber (Parteien) abgegebenen Stimmen zusammengezählt. Die Sitzverteilung erfolgt nach dem d'Hondt'schen Höchstzahlssystem. Danach werden die für die einzelnen Personen (Parteien) insgesamt abgegebenen Stimmzahlen nacheinander durch 2, 3, 4 usw. geteilt, die Quotienten untereinander gesetzt und sodann so viele höchste Quotienten bezeichnet, wie viele Sitze zu vergeben sind. Zitiert nach: Model-Müller "Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Taschenkommentar für Studium und Praxis", Carl Heymanns Verlag KG Köln, Berlin, Bonn, München 10. Auflage 1987, S. 390

<sup>138</sup> Kurzprotokoll der 2. Sitzung des Unterausschusses des Hauptausschusses zur Beratung des Rundfunkgesetzes. In: Bierbach, Wolf, a.a.O., S. 297; Hoffmann, Rüdiger, „Rundfunkorganisation und Rundfunkfreiheit. Die Entwicklungen von Organisations- und Machtstrukturen im WDR Köln und das Selbstverständnis der Programmacher“. Schriftenreihe: Rundfunkforschung, Verlag Volker Spiess, Berlin 1975, S. 69 f

Die häufig als 'politisch' kritisierte Wahl der Rundfunkratsmitglieder durch den Landtag wird bereits in der Begründung des WDR-Gesetzes damit gerechtfertigt, dass sie zwar eine Spiegelung der Mehrheitsverhältnisse im Parlament darstelle und damit eine Arbeitsweise und Beschlußfassung, die dem Willen der Mehrheit des Landtags entspreche.<sup>139</sup> Da der Landtag aber wiederum die politische und verfassungsmäßige Repräsentanz des Landes sei und auch von Rundfunkhörern gewählt würde, sei es nicht einzusehen, warum die vom Landtag gewählten Mitglieder für den Rundfunk weniger geeignet sein sollten als die Vertreter anderer Organisationen und Institutionen, die ja auch keineswegs von Eigen- und Parteiinteressen frei seien. Als Aufgabe des Rundfunkrats sieht § 9 des Gesetzentwurfs bzw. des späteren WDR-Gesetzes die Wahl des Verwaltungsrats, des Programmbeirats, die endgültige Genehmigung des Haushaltsvoranschlags sowie des Jahresabschlusses vor.<sup>140</sup>

### 8.2.2. Der Verwaltungsrat

Ist somit der Rundfunkrat als eine Art Rundfunkparlament mit den klassischen Aufgaben Etathoheit und Kontrollbefugnis über die Exekutive gedacht, so soll der Verwaltungsrat diese exekutiven Funktionen wahrnehmen (§ 12 des Entwurfs und des WDR-Gesetzes). Seine sieben Mitglieder werden für die Dauer von sieben Jahren gewählt.<sup>141</sup> Zunächst sieht der Gesetzentwurf vor, dass dem Verwaltungsrat nur zwei Mitglieder des Landtags oder des Bundestages angehören sollen. Im Unterausschuß wird auf Vorschlag des Ministerpräsidenten Arnold dieses Inkompatibilitätserfordernis jedoch ersatzlos gestrichen, da er befürchtet, dass eine derartige 'Beschränkung' zu interfraktionellen Auseinandersetzungen führen könnte.<sup>142</sup>

<sup>139</sup> Freiburg, Eva-Maria, „Köln und der NWDR“, a.a.O., S. 312-314

<sup>140</sup> Freiburg, Eva-Maria, „Köln und der NWDR“, a.a.O., S. 314

<sup>141</sup> Hoffmann, Rüdiger, a.a.O., S. 70/71

<sup>142</sup> §§ 6 Abs. 2 und 3; II Abs. 5 des Entwurfs zum WDR-Gesetz 1954. Abgedruckt in: Bierbach, Wolf, aaO, S. 257 f; Kurzprotokoll der 6. Sitzung des Unterausschusses zur Beratung des Rundfunkgesetzes. Abgedruckt in: Bierbach, Wolf, a.a.O., S. 323

Das Einvernehmen aller Parteien hinsichtlich des Entfernens dieses für ihre eigenen Aktivitäten im Verwaltungsrat hinderlichen Absatzes läßt den Schluß zu, dass sich die politischen Parteien schon während der Ausschlußberatung über das WDR-Gesetz dahingehend geeinigt haben, neben dem Rundfunkrat auch den Verwaltungsrat als ein gegenüber den Organisationen der Gesellschaft abgeschirmtes Interessensfeld von Parteien und Fraktionen zu definieren. Demgemäß wird zugelassen, dass Ministerpräsidenten, Minister und Landtagsabgeordnete von den Rundfunkratsmitgliedern fortan ohne Hindernis in den Verwaltungsrat gewählt werden können.<sup>143</sup> Wenn es also in der Begründung zum WDR-Gesetz heißt, „Der Grundsatz der Rundfunkfreiheit, d.h. die Ausschaltung auch nur mittelbarer Einflüsse der Zweiten Gewalt kommt darin zum Ausdruck, dass nirgends eine gesetzliche Mitgliedschaft von Vertretern der Exekutive für die Organe der Anstalt festgelegt ist...“, so ist dies von vorneherein unglaubwürdig, denn um derartige Einwirkungen auszuschalten, hätte die Mitgliedschaft von Vertretern der Exekutive gerade verboten werden müssen.<sup>144</sup>

Die Aufgabenbereiche des Verwaltungsrats setzen sich nach dem so auch verabschiedeten § 14 WDR-Gesetz aus der Wahl des Intendanten sowie dessen Abberufung, der Anstaltsvertretung gegenüber dem Intendanten in Rechtsgeschäften und Streitigkeiten, der Überwachung der Einhaltung der Programmrichtlinien bzw. der Beachtung von § 6 WDR-Gesetz (amtliches Verlautbarungsrecht der Bundes- und Landesregierung) durch die Anstalt zusammen. Neben der Weisungsbefugnis gegenüber dem Intendanten, überwacht der Verwaltungsrat insbesondere die Geschäftsleitung der Anstalt, stellt den jährlichen Haushaltsvoranschlag fest und genehmigt den Jahresabschluß, wobei letztere zwei Kompetenzen der endgültigen Genehmigung des Rundfunkrats bedürfen. Schließlich bestimmt der Verwaltungsrat auch noch die Finanzordnung der Rundfunkanstalt (§ 14 Nr. 9).

<sup>143</sup> Hoffmann, Rüdiger, a.a.O., S. 71

<sup>144</sup> Freiburg, Eva-Maria, „Köln und der NWDR“, a.a.O., S. 314/315

### 8.2.3. Der Programmbeirat

Der Programmbeirat als weiteres Anstaltsorgan ist laut Begründung des Gesetzentwurfs zur Lösung all jener Probleme vorgesehen, die nach der Auffassung der Gesetzgeber nicht politischer, sondern wissenschaftlicher, technischer, künstlerischer, erzieherischer sowie soziologischer Natur sind.<sup>145</sup> In den 20 Mitglieder starken Programmbeirat werden 19 Mitglieder auf die Dauer von sechs Jahren gewählt und ein Mitglied seitens der Landesregierung ernannt. Funktion dieses Anstaltsorgans soll nach §§ 17, 18 WDR-Gesetz die Beratung des Intendanten im gesamten Bereich der Darbietungen des WDR Köln sein.<sup>146</sup>

Diese ausschließlich beratende Funktion des Programmbeirats verleiht ihm nur soviel Einfluß wie die Rundfunkorganisation gewillt ist, ihm einzuräumen. Bereits im Gesetzentwurf ist dieses Gremium daher lediglich als ein Zugeständnis an die Interessengemeinschaften und Institutionen vorgesehen, deren fehlende Einbindung in die Rundfunkorganisation großen Widerstand in der Öffentlichkeit hervorgerufen hätte.<sup>147</sup>

### 8.2.4. Der Intendant

Was die Stellung des Intendanten anbetrifft, gelingt es den politischen Parteien schon in den Ausschußberatungen über die anderen Anstaltsgremien, die Kompetenzen dieses Anstaltsorgans zu verringern. So verliert z.B. der Intendant das Initiativrecht für die Satzung, muß bei den Sitzungen des Verwaltungsrats nicht mehr jederzeit (§ 16 Abs. 2 des Gesetzentwurfs), sondern nur noch auf seinen Wunsch hin gehört werden (§ 15 Abs. 2 WDR-Gesetz), wobei im Falle seiner Verhinderung kein von ihm hierzu bestimmter Vertreter

<sup>145</sup> Begründung zum Entwurf des WDR-Gesetzes (zu § 6). In: Bierbach, Wolf, a.a.O., S. 252

<sup>146</sup> Hoffmann, Rüdiger, a.a.O., S. 75

<sup>147</sup> Freiburg, Eva-Maria, „Köln und der NWDR“, a.a.O., S. 314

mehr zugelassen wird. Zudem wird bei der Regelung seiner Rechte und Pflichten in § 21 WDR-Gesetzentwurf durch das Auswechseln nur eines Wortes auf Antrag der CDU seine bereits bestehende Abhängigkeit von den übrigen Anstaltsorganen noch verschärft: Hieß es noch in § 20 Abs. 2 des Regierungsentwurfs, dass der Intendant in allen wichtigen u n d grundsätzlichen Angelegenheiten der Zustimmung des Verwaltungsrats bedarf, ist er nun nach § 21 Absatz 2 WDR-Gesetz „in allen wichtigen o d e r grundsätzlichen Angelegenheiten“ von der Zustimmung des Verwaltungsrats abhängig. Durch Austausch des Wortes ‘und’ durch das Wort ‘oder’ genügt es nunmehr also bereits, dass nur noch eine der Bedingungen erfüllt sein muß, um eine Bewilligung seitens des Verwaltungsrats notwendig zu machen.<sup>148</sup> Die Amtszeit des derart positionierten Intendanten beträgt nach § 19 WDR-Gesetz mindestens fünf Jahre; seine ihm verbliebenen Aufgabenbereiche definiert § 21 WDR-Gesetz.

### **8.3. Die Programmgrundsätze des WDR**

In § 4 des Gesetzentwurfs wie auch des späteren WDR-Gesetzes wird die Aufgabenstellung und Zielsetzung der Rundfunkanstalt bei der Veranstaltung von Sendungen beschrieben.

Danach sollen bei der Ausstrahlung des Programms insbesondere die weltanschaulichen, wissenschaftlichen sowie künstlerischen Richtungen berücksichtigt und die sittlichen bzw. religiösen Gefühle der Bevölkerung geachtet werden.<sup>149</sup> Die Förderung der internationalen Verständigung, der Aufruf zu Frieden und sozialer Gerechtigkeit, die Verteidigung demokratischer Freiheiten und nicht zuletzt die Verpflichtung zu wahrheitsgemäßem Handeln sind weitere wichtige Anforderungen an die Programmgestaltung des WDR. Vor allen Dingen soll der Rundfunk nicht einseitig einer politischen Partei oder Gruppierung, einem Bekenntnis oder einer Weltanschauung dienen.

Des weiteren will man durch das Programm auch der landsmannschaftlichen Aufteilung des Sendegebiets Ausdruck verleihen, was

<sup>148</sup> Hoffmann, Rüdiger, a.a.O., S. 75 f

<sup>149</sup> Hagemann, Walter, „Die Neuordnung des Rundfunks“. In: Kölnische Rundschau (Nr. 23) vom 23. Januar 1954, S. 6

insbesondere von den Hörergruppen begrüßt wird, nach deren Auffassung das Gemeinschaftsprogramm des NWDR bisher nicht immer ausreichend auf die Empfindungen der christlich geprägten Bevölkerungsteile Rücksicht genommen hat.

Nach zahlreichen Diskussionen im Hauptausschuß des nordrhein-westfälischen Landtags werden diese Programmgrundsätze im April 1954 noch um die Verpflichtung zu allgemeiner, unabhängiger und objektiver 'Nachrichtengebung' ergänzt, um hierdurch jedweder tendenziöser Berichterstattung zu Lasten bestimmter gesellschaftlicher bzw. politischer Interessengemeinschaften vorzubeugen. Dieses Neutralitätsgebot des Rundfunks wird nicht mit dem Verbot verbunden, auch prononcierte einseitige Meinungsäußerungen zu verbreiten; vielmehr soll 'Neutralität' im Sinne der Rundfunkgesetzgebung stets durch Ausgewogenheit mittels der Integration möglichst vieler, unterschiedlicher Meinungsäußerungen („Integrationsrundfunk“) gewährleistet werden.

Diese Verpflichtung zur Ausgewogenheit soll sicherstellen, dass im Programm alle Auffassungen zu Worte kommen können. Darin liegt ein wesentlicher Unterschied zur Presse<sup>150</sup>, bei der ein vielfältiges Angebot durch eine Vielzahl miteinander konkurrierender Unternehmen bewirkt werden soll, die jeweils ihre eigene Tendenz verfolgen. Im Gegensatz dazu darf der öffentlich-rechtliche Rundfunk keine bestimmte Tendenz verfolgen, sondern hat in seinen Programmen allen Meinungsrichtungen Raum zu geben. Die Ausgewogenheitsverpflichtung bezieht sich allerdings nicht auf die einzelne Sendung, denn sonst wäre es unmöglich, unausgewogene Standpunkte zutreffend darzustellen. Auch ist zu berücksichtigen, dass Beiträge zur Meinungsbildung nicht nur in politischen Sendungen oder Nachrichten enthalten sind, sondern jeder Programmbeitrag eine mittelbare Übermittlung von Meinungen bewirken kann. Richtig ist daher, dass das Gebot der Ausgewogenheit in einem umfassenden Sinn für das gesamte Programm gilt.<sup>151</sup>

Die in § 4 festgelegten Programmgrundsätze definieren folglich die inhaltlichen Grundzüge und Grenzen der Sendetätigkeit von Rundfunkanstalten. Sie fungieren damit einerseits als Richtschnur journalistischer Tätigkeit (Funktions- oder Handlungsnormen), andererseits

<sup>150</sup> BVerfGE 52, 283, 296 (Tendenzschutz)

<sup>151</sup> Hesse, Albrecht, „Rundfunkrecht“, a.a.O., S. 166

aber auch als gesetzlicher Maßstab für die Kontrolle anstaltlicher Programmgestaltung (Kontrollnormen).

### 8.3.1. Kontrollfunktion der Programmgrundsätze

Die Kontrollfunktion der Programmgrundsätze und hier insbesondere die Frage der Ausdehnung staatlicher Rechtsaufsicht auf den Programmbereich, ist bis heute in der rundfunkrechtlichen Literatur umstritten.<sup>152</sup>

Eine Ausgrenzung der Rechtsaufsicht vom Programmsektor wird im Schrifttum vereinzelt damit begründet, dass auf diese Weise am effektivsten einem Mißbrauch in dem Bereich vorgebeugt werden könne, der den Kernbereich der Rundfunkfreiheit bilde und gegen staatliche Eingriffe in besonderem Maße des Schutzes bedürfe. Im übrigen könne wegen der Unbestimmtheit der programmbezogenen Rechtsbegriffe und der damit verbundenen 'unkonkreten' Anforderungen an Sendeinhalte, eine Rechtsaufsicht sehr schnell in eine Fachaufsicht umschlagen. Die staatliche Rechtskontrolle würde sich durch die in die rechtliche Beurteilung notwendigerweise einfließenden Wertungskriterien damit in konkrete politische Aktion umwandeln.<sup>153</sup> Die Garantie der Staatsfreiheit des Programmsektors müsse daher dem Staat bereits von Verfassungs wegen die Kompetenz zur Veranstaltung von Rundfunksendungen verwehren.<sup>154</sup>

Die Gegenansicht (herrschende Meinung) bejaht hingegen die Zulässigkeit staatlicher Rechtsaufsicht auch im Programmbereich.

<sup>152</sup> *Einigkeit besteht darüber, dass staatliche Aufsicht über den Rundfunk stets nur eine Rechtsaufsicht bedeutet. Sie kann also nur bei Verstößen gegen 'Rechtsnormen' einschreiten. Eine Fachaufsicht, die auch zu Weisungen und Zweckmäßigkeitserwägungen berechtigen würde, ist dagegen untersagt.*

*Die Zuständigkeit für eine Rechtsaufsicht im Rundfunkbereich liegt in der Regel bei der Regierung. Das Aufsichtsverfahren beginnt, indem die Aufsichtsbehörde (NRW-Landesregierung) die Rundfunkanstalt (WDR) auf einen Gesetzesverstoß hinweist. Wird dieser nicht in einer angemessenen Frist beseitigt, erteilt die Aufsichtsbehörde eine entsprechende Anweisung. Gegen die Aufsichtsmaßnahmen steht der Rundfunkanstalt der Verwaltungsrechtsweg offen. Zitiert nach: Hesse, Albrecht, Rundfunkrecht, a.a.O., S. 171*

<sup>153</sup> Hesse, Albrecht, „Rundfunkrecht“, a.a.O., S. 173 (mit weiteren Nachweisen)

<sup>154</sup> BVerGE 12, S. 205, 261



Die Rechtsaufsicht - so wird argumentiert - diene als bloße Rechtmäßigkeitskontrolle lediglich der Wahrung des objektiven Rechts, da sie nur die gesetzlich bestehenden, aus der Verfassung abgeleiteten Grenzen der Rundfunkfreiheit überwache. Die Konzeption der Rundfunkanstalten als Anstalt des Öffentlichen Rechts bedinge zudem organisationsrechtlich eine Einordnung in das Staats- und Verfassungsgefüge. Daraus resultiere dann aber auch die staatliche Verpflichtung, die diesen Anstalten des Öffentlichen Rechts obliegenden öffentlich-rechtlichen Aufgaben und die Gesetzmäßigkeit ihres Handelns durch die Rechtsaufsicht zu überwachen.<sup>155</sup>

Diese Auffassung überzeugt, denn ein Mißbrauch staatlicher Rechtskontrolle ist schon deshalb sehr gering, da bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe - wie z.B. der Programmgrundsätze - im Selbstverwaltungsbereich ein recht großer Beurteilungsspielraum gegeben ist. Die Regierung, die die Rechtsaufsicht führt, ist nämlich solange von einer Programmkontrolle ausgeschlossen, wie das für die Programmüberwachung in den Rundfunkgesetzen normierte 'anstaltsinterne Kontrollsystem' funktioniert. Erst wenn dies nicht mehr der Fall ist, könnte die Landesregierung das zuständige Anstaltsorgan anweisen, seine Überwachungsfunktion wahrzunehmen.<sup>156</sup>

### **8.3.2. Programmgrundsätze als Handlungsnormen**

Die Programmtätigkeit einschließlich der -kontrolle unterliegt jedoch nicht allein dem Maßstab der äußeren Rechtsaufsicht; vielmehr folgt aus der Wahrnehmung der aus der Rundfunkfreiheit abgeleiteten Sachbefugnis der Anstalt im Programmbereich, auch die Kompetenz der zuständigen Organe, anhand nicht normativ vorgegebener Kriterien wie etwa allgemeine Qualitätsanforderungen bzw. Geschmacksfragen programmgestaltend zu wirken.<sup>157</sup>

<sup>155</sup> Herrmann, Günter, „Programmverantwortung und Programmkontrolle“, a.a.O., S. 1

<sup>156</sup> So auch: Bosman, Wieland, „Rundfunkfreiheit und Programmgrundsätze“. Verlag P. Lang, Frankfurt a. Main, 1985, S. 17

<sup>157</sup> Bosman, Wieland, a.a.O., S. 18

Dies stützt sich auf die Überlegung, „dass die gesellschaftlich-pluralistische Binnenstruktur der Rundfunkanstalten lediglich ein organisatorisches Mittel ist, um die nach den tatsächlichen Gegebenheiten nicht potentiell für jedermann mögliche Rundfunktätigkeit im Interesse der Allgemeinheit, quasi als treuhänderische Funktion, auszuüben.“<sup>158</sup>

Der Bereich anstaltsinterner Programmgestaltung setzt sich aus der hauptsächlich rundfunkjournalistischen Programmproduktion sowie aus unterschiedlichen Systemen interner Kontrolle und Aufsicht zusammen, durch die auf Inhalt und Form der Programmgestaltung Einfluß genommen wird.<sup>159</sup> Die anstaltsinterne Kontrolle erfolgt durch das hierfür zuständige Aufsichtsorgan, beim WDR ist dies der Verwaltungsrat.

Die in § 4 des WDR-Gesetzentwurfs (und späteren WDR-Gesetzes) festgelegten Programmgrundsätze sollen inzident somit auch den Freiraum anstaltsinterner Programmgestaltung garantieren, der die Programmacher vor möglichen externen wie internen Eingriffen schützt.

### **8.3.3. Das amtliche Verlautbarungsrecht**

Das in § 5 des Gesetzentwurfs (aus dem später § 6 WDR-Gesetz wird) verankerte amtliche Verlautbarungsrecht der Bundes- und Landesregierung, führt im nordrhein-westfälischen Landtag zu einer Kontroverse zwischen Regierung (CDU) und Opposition (SPD). In seiner ursprünglichen Fassung sichert § 5 nämlich der Regierung zu, für amtliche Verlautbarungen, „die als besonders dringlich und als staatspolitisch besonders bedeutsam bezeichnet sind“, unverzüglich und unentgeltlich angemessene Sendezeit zu beanspruchen.

Diese sehr allgemeine Umschreibung stößt jedoch auf heftige Kritik der SPD, da sie der Regierungspartei CDU die alleinige Entscheidung und Auslegung darüber überlasse, was staatspolitisch bedeutsam bzw. besonders dringlich sei. Der Rundfunk werde damit zwangsläufig zu einem Instrument der Regierung umfunktioniert. Die

<sup>158</sup> Bosman, Wieland, a.a.O., S. 20

<sup>159</sup> Bosman, Wieland, a.a.O., S. 18

CDU wendet zwar dagegen ein, dass es Situationen geben könne, in denen die Regierung die verfassungsmäßige Pflicht habe, die Bevölkerung über wichtige Vorgänge im politischen Leben zu unterrichten und insofern eine paritätische Verteilung der Sendezeiten an Regierung und Opposition nicht zu rechtfertigen sei. Dennoch werden die Bedenken der Opposition schließlich berücksichtigt und folglich der o.g. Zusatz gestrichen.

Die so entschärfte Fassung (§ 6 WDR-Gesetz) dieses Sondernutzungsrechts der Regierung besteht damit nur für solche Verlautbarungen, die aufgrund ihres Inhalts der unverzüglichen Verbreitung durch das sekundenschnelle Medium Rundfunk bedürfen, wie z.B. Seuchengefahr, Katastrophenfälle, Verteidigungsfall.<sup>160</sup>

#### 8.4. Gesetzesverabschiedung

Die Übergangs- und Schlußbestimmungen der §§ 25-29 WDR-Gesetz bestimmen, dass das Gesetz erst im Zeitpunkt der Außerkraftsetzung der Verordnung Nr. 118 wirksam werden soll. Am 12. Mai 1954 wird der Gesetzentwurf mit der Mehrheit der Stimmen der CDU, des Zentrums und der SPD schließlich angenommen (die FDP enthält sich der Stimme, die KPD stimmt dagegen) und am 25. Mai 1954 als WDR-Gesetz verabschiedet. Der Konsens von CDU und SPD bei der Gesetzesverabschiedung legt den Schluß nahe, dass beide Parteien sich darüber im klaren sind, dass dieses Gesetz ihnen allen eine 'Zugangsmöglichkeit' in die Rundfunkorganisation garantiert; zudem glaubt man, die Notwendigkeit einer eigenen Rundfunk-

<sup>160</sup> Landtag NRW, 2. Wahlperiode (ab 1950), Stenographische Berichte, Band IV, 91.-113. Sitzung, Düsseldorf 1954, Drs. Nr. 1414, S. 3653 ff (4033)

*Schon um beurteilen zu können, ob es sich um eine auszustrahlende Verlautbarung oder um eine sonstige Aussage der Regierung handelt, muß die Rundfunkanstalt den Inhalt vor der Ausstrahlung kennen. Aus Fairneßgründen gewähren die ARD und das ZDF nach der Ausstrahlung einer politisch brisanten Erklärung von Regierungsseite auch der politischen Gegenseite Sendezeit zu ihrer Stellungnahme. Eine entsprechende Vereinbarung wurde bereits 1962 getroffen. Zitiert nach: Herrmann, Günter, „Rundfunkrecht: Fernsehen und Hörfunk mit neuen Medien“, a.a.O., S. 262 f*

anstalt für NRW nur dann überzeugend darstellen zu können, wenn sich eine große Mehrheit dafür im Landtag findet.

## 9. Die Rolle des Nordwestdeutschen Rundfunkverbands

Im März 1954 einigen sich die ursprünglichen NWDR-Länder trotz der anstehenden Auflösung ihrer gemeinsamen Rundfunkanstalt darauf, die Regelung der „Rundfunkaufgaben, die ohne Verletzung landsmannschaftlicher und kultureller Belange in einem größeren Rahmen wirtschaftlicher und nachhaltiger erfüllt werden können“,<sup>161</sup> einem von ihnen gegründeten Dachverband zu übertragen, der mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit ausgestattet und mit dem bisherigen NWDR rechtlich nicht mehr identisch sein soll.<sup>162</sup> Rechtsgrundlage dieses als öffentlich-rechtliche Körperschaft organisierten ‘Nordwestdeutschen Rundfunkverbandes’ (NWRV)<sup>163</sup> ist der zwischen den vier Ländern geschlossene ‘Staatsvertrag über die Liquidation des NWDR und die Neuordnung des Rundfunks im bisherigen Sendgebiet des NWDR’ (§§ 11-26), der am 23. September 1955 in Kraft tritt.<sup>164</sup>

Die seit 1. Oktober 1956 wirksame Satzung des NWRV legt als Hauptaufgaben des Verbandes den gemeinsamen Betrieb des Fern-

<sup>161</sup> Begründung zum Staatsvertrag (§12) s. Gesetz über den Staatsvertrag. In: Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1955, S. 115-122; 309

<sup>162</sup> Bausch, Hans, „Rundfunkpolitik nach 1945; erster Teil 1945-1961“. Schriftenreihe: Rundfunk in Deutschland, Band 3, Deutscher Taschenbuch Verlag, München 1980, S. 211; Freiburg, Eva-Maria, „Köln und der NWDR“, a.a.O., S. 323

<sup>163</sup> *Die Rechtsform des NWRV als Körperschaft des Öffentlichen Rechts steht im Gegensatz zur Organisationsform der bestehenden Rundfunkanstalten als Anstalten des Öffentlichen Rechts. In der Begründung zum Staatsvertrag (zu § 12) wird dies mit der erstmaligen Aufspaltung der Rundfunkaufgaben nicht nach örtlichen, sondern nach sachlichen Gesichtspunkten erklärt. Mitglieder der Körperschaft mit Sitz in Hamburg werden der WDR Köln und der Norddeutsche Rundfunk (NDR) Hamburg.*

<sup>164</sup> Viets, Ernst Wilhelm, „Der Nordwestdeutsche Rundfunkverband. Fünf Jahre zwischen Zentralismus und Regionalismus“. In: Rundfunk und Fernsehen (RuF) 1976,1,S. 59/61

sehens, der Sendetechnik und der Rechtsabteilungen des WDR und NDR fest.<sup>165</sup> Insbesondere die Entscheidung, das Fernsehen auch nach der Auflösung des NWDR weiterhin gemeinschaftlich zu betreiben, entspricht letztlich Zweckmäßigkeitserwägungen. Der Fernsehbetrieb im Deutschland jener Zeit entwickelt sich hauptsächlich von Hamburg aus, so stehen beispielsweise 1956 dem Fernsehbetrieb in Hamburg sechs Studios von insgesamt 1539 Quadratmetern zur Verfügung, während in Köln ein nur 246 Quadratmeter großes Studio vorhanden ist. Bereits diese räumliche Begrenztheit verwehrt es einem westdeutschen, selbständigen Fernsehen bei Auflösung des NWDR, sich am Gemeinschaftsprogramm des Deutschen Fernsehens in dem Umfang zu beteiligen, der auch nur annähernd der Größe des Landes NRW und seiner politischen und wirtschaftlichen Bedeutung entspricht. Doch auch der Fernsehbetrieb in Hamburg ist in den 50er Jahren nicht fähig, aus den Gebühreneinnahmen des norddeutschen Sendegebiets auch weiterhin einen so großen Programmanteil zu finanzieren, wie er bislang von Hamburg aus zum Gemeinschaftsprogramm beigetragen worden ist.<sup>166</sup>

Die Satzung des NWRV, die insbesondere die innere Struktur des Verbandes regelt, bestimmt daher, das Fernsehprogramm je zur Hälfte vom WDR bzw. NDR planen und gestalten zu lassen. Diese autonomen Gestaltungsmöglichkeiten haben jedoch zur Folge, dass gerade nicht mehr der Verband selbst, sondern die beiden Rundfunkanstalten selbständig Investitionen tätigen müssen. Eine Entwicklung, die dem ursprünglichen Sinn und Zweck des NWRV widerspricht und daher zunächst Ende 1957 zu einem getrennten Regionalprogrammempfang der Fernsehteilnehmer im Gebiet des NWRV Köln bzw. des NWRV Hamburg und schließlich am 8. September 1958 zu einer vom Land Nordrhein-Westfalen ausgesprochenen Kündigung der den NWRV betreffenden Teile des Staatsvertrages führen.

Damit beginnt die Auflösung der letzten zentralen Rundfunkorganisation in der britischen Zone, die ihren endgültigen Abschluß mit der Kündigung des Staatsvertrages im Juni 1961 findet.<sup>167</sup>

<sup>165</sup> Freiburg, Eva-Maria, „Köln und der NWDR“, a.a.O., S. 323

<sup>166</sup> Viets, Ernst Wilhelm, a.a.O., S. 62 f

<sup>167</sup> Bausch, Hans, 'Rundfunkpolitik nach 1945. Erster Teil 1945-1962', a.a.O., S. 213

**10. Letzte Konstituierungsbestimmung für den WDR - die Aufhebung der Verordnung Nr. 118**

Mit der Verabschiedung des Gesetzes über den WDR Köln sind noch nicht sämtliche Voraussetzungen für die Gründung des WDR erfüllt worden. Noch gilt die Verordnung Nr. 118 der britischen Militärregierung. Entsprechend der Direktive Nr. 5 des revidierten Besatzungsstatuts vom 6. März 1951 muß nämlich zuerst die Alliierte Hohe Kommission um die Aufhebung der Verordnung ersucht werden. Ein entsprechender, von Ministerpräsident Arnold am 22. Juni 1954 eingebrachter Antrag, stößt jedoch anfangs auf Ablehnung, da nach Auffassung der Alliierten Hohen Kommission die übrigen drei norddeutschen Länder erst für einen Ersatz des NWDR sorgen sollen und Nordrhein-Westfalen zudem die bessere Mittelwelle des NWDR für sich allein beansprucht. Erst als sich Nordrhein-Westfalen aufgrund des negativen Resultats eines vom NWDR-Verwaltungsrat 1954 in Auftrag gegebenen Gutachtens über die technische Möglichkeit einer Wellenaufteilung damit einverstanden erklärt, das Erste Programm weiterhin gemeinsam mit dem NDR auf der einzig brauchbaren Mittelwelle zu senden, gibt der Britische Hohe Kommissar am 31. Dezember 1954 Bundeskanzler Adenauer gegenüber die Auflösung der Verordnung Nr. 118 zum 1. Februar 1955 bekannt.<sup>168</sup>

**11. Die Konstituierungsphase des Westdeutschen Rundfunks (WDR)**

Nach den Kontroversen um die endgültige Ausgestaltung des WDR-Gesetzes (i.d.F. von 1954) im Landtag, versuchen die politischen Kräfte in Nordrhein-Westfalen - die Parteien und die Landesregierung - auch in der sich anschließenden Konstituierungsphase der Anstaltsorgane des WDR, erneut ihre Einflußnahme auf den Rundfunk zu sichern.

---

<sup>168</sup> Freiburg, Eva-Maria, 'Köln und der NWDR', a.a.O., S. 324

Die Gremien des WDR setzen sich laut Gesetzeswortlaut nach zwei unterschiedlichen Prinzipien zusammen.

Die Mitglieder des Rundfunkrats werden nach dem sog. 'parlamentarischen Modell', d.h. ohne verbindliche Vorgaben für eine pluralistische Zusammensetzung, vom Parlament gewählt und sind demgemäß in der Praxis Regierungs- oder Parlamentsmitglieder,<sup>169</sup> wogegen die Mitglieder des Programmbeirats, dem 'ständischen Modell' folgend, in der Mehrzahl auf Vorschlag gesellschaftlicher Gruppen, Institutionen und Organisationen vom Rundfunkrat berufen werden.<sup>170</sup>

### 11.1. Die Wahl des ersten Rundfunkrats

Am 1. März 1955 erfolgt erstmals die Wahl der 21 Rundfunkratsmitglieder und ihrer Stellvertreter durch den nordrhein-westfälischen Landtag nach den Grundsätzen der Verhältniswahl. Für den Zeitraum von fünf Jahren werden auf Vorschlag der CDU neun, der SPD acht und der FDP drei Mitglieder bzw. des Zentrums ein Mitglied des Rundfunkrats gewählt. Interessant ist dabei, dass die Landtagsfrakti-

<sup>169</sup> Montag, Helga, „Privater oder öffentlich-rechtlicher Rundfunk? Initiativen für einen privaten Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland“. Schriftenreihe: Rundfunkforschung - Band 6, Verlag Volker Spiess, Berlin 1978, S. 28

<sup>170</sup> Flottau, Heiko, 'Hörfunk und Fernsehen heute'. Schriftenreihe: Geschichte und Staat 164/165, Günter Olzog Verlag, München 1978, S.54 f

*Nach dem ständischen bzw. pluralistischen Modell entsenden neben den Parteien auch verschiedene gesellschaftliche Gruppen, Institutionen und Organisationen (z.B.: Gewerkschaften, Unternehmerverbände, Kirchen-, Frauen-, Jugend- und Sportverbände, Wissenschafts-, Erziehungs- und Kunstorganisationen) ihre Vertreter in den Rundfunkrat. Zitiert nach: Montag, Helga, a.a.O., S. 28*

*In der Entscheidungspraxis kann diese vielfältige Gruppendifferenzierung allerdings häufig dem parteipolitischen Druck nicht standhalten, so dass sich die Gruppenvertreter bei wichtigen personal- oder programmpolitischen Entscheidungen oftmals auf wenige parteipolitisch ausgerichtete „Freundeskreise“ verteilen. Zitiert nach: Aufermann, Jörg; Schlie, Otto, „Zur Lage der Rundfunkfreiheit in der Bundesrepublik Deutschland“. In: Gewerkschaftliche Monatshefte, Jhg. 30, Nr. 10, 1989, S. 622*

onen das gleiche Vorschlagsrecht wie zu den Landtagsausschüssen besitzen.<sup>171</sup>

Nach Bekanntgabe der Zusammensetzung des Rundfunkrats weicht die bei der Vorstellung des Gesetzes noch uneingeschränkte Begeisterung über einen 'unabhängigen Rundfunk', der Befürchtung einer einseitigen Auslieferung dieses Mediums an die politischen Parteien.<sup>172</sup>

Ließ sich die Öffentlichkeit im Zeitpunkt des Gesetzerlasses nämlich noch durch die ständigen Versicherungen der Überparteilichkeit und Unabhängigkeit des WDR (Ministerpräsident Arnold versichert, es werde weder einen roten noch einen schwarzen Sender geben) von den strukturellen Einfluß- und Machtmöglichkeiten, die dieses Gesetz Regierung und Parteien eröffnet, ablenken, wird im Zuge der Konstituierung des Rundfunkrats schnell sichtbar, dass Landesregierung und Parteien unverzüglich von ihren gesetzlich verankerten Rechten in 'ihrem' Sinne Gebrauch machen: nur knapp 24 Stunden nach ihrer eigenen Ernennung beruft Ministerpräsident Arnold sie zu der konstituierenden Sitzung nach Düsseldorf, auf der gemäß einer interfraktionellen Vereinbarung August Seeling (SPD) zum Rundfunkratsvorsitzenden gewählt wird.<sup>173</sup>

## 11.2. Die Wahl des ersten Verwaltungsrats

Auch auf die vom Rundfunkrat vorzunehmende Wahl des Verwaltungsrats versucht die nordrhein-westfälische Landesregierung Einfluß zu nehmen. Sie präsentiert eine bereits fertige Mitgliederliste, die zudem tags zuvor in der Presse abgedruckt worden ist. Dieses eigenmächtige Vorgehen, das insbesondere auch bei den der CDU angehörigen Rundfunkratsmitgliedern auf Kritik stößt, verteidigt der

<sup>171</sup> Hoffmann, Rüdiger, a.a.O., S. 83

<sup>172</sup> Hoffmann, Rüdiger, a.a.O., S. 83/84

<sup>173</sup> *Noch vor Beginn der konstituierenden Sitzung kritisieren selbst die Vertreter der Regierungspartei CDU „das forsche Vorgehen“ des Ministerpräsidenten. Es sei ihnen keinerlei Gelegenheit gegeben worden, sich über den zu wählenden Rundfunkratsvorsitzenden zu verständigen.* Zitiert nach: Hoffmann, Rüdiger, a.a.O., S. 84



Ministerpräsident damit, dass alle Landtagsfraktionen der besagten Liste zugestimmt hätten,<sup>174</sup> womit er indirekt zugibt, dass selbst der Rundfunkrat - als ein genaues Abbild der Stärkeverhältnisse der Landtagsfraktionen - keinen souveränen Wahlvorschlag mehr machen kann, sondern dass auch diese Entscheidung direkt von den politischen Parteien gefällt wird.

Bei dem anschließenden Wahlverfahren wird der Protest der CDU-Ratsmitglieder gegen ihren 'Landesvater' offenkundig: Acht Mitglieder der CDU enthalten sich der Stimme ; lediglich ein Mitglied des Rundfunkrats, das seitens der CDU benannt worden ist, gibt ein positives Votum ab. Der Verwaltungsrat wird damit unter Nichtbeteiligung von ca. 45 Prozent aller Wahlberechtigten und mit Verweigerung der Vertreter der stärksten Landespartei (CDU) gewählt.

Die SPD schweigt zu diesem Manöver. Grund für dieses Verhalten ist, dass sie durch die Ausschaltung des Zentrums im Verwaltungsrat mit drei Sitzen gleichberechtigt neben der CDU - die gleichfalls drei Sitze bekommen soll - vertreten ist, obgleich die CDU im Landtag über 14 Sitze mehr verfügt. Für die FDP ist der restliche der insgesamt sieben Sitze im Verwaltungsrat vorgesehen.

Nachdem der Posten des Rundfunkratsvorsitzenden mit einem SPD-Mitglied besetzt wird, einigen sich SPD und CDU schließlich aus Proportionsgesichtspunkten auf den CDU-Landtagsabgeordneten Dufues als Verwaltungsratsvorsitzenden.<sup>175</sup>

### **11.3. Die Benennung des ersten Intendanten**

Bei der Besetzung des Intendantenpostens handelt es sich ebenfalls um eine mehr politische als fachliche Entscheidung, da der Verwaltungsrat, dessen Aufgabenbereich die Intendantenwahl umfaßt, aufgrund seiner Zusammensetzung aus zwei Staatssekretären und vier Landtagsabgeordneten, ein Gremium ist, das ebenfalls nur aus Staats- und Parteifunktionären besteht.<sup>176</sup>

<sup>174</sup> "Wird der WDR abhängig?". In: Bremer Nachrichten vom 25. Mai 1965, S. 7

<sup>175</sup> Hoffmann, Rüdiger, a.a.O., S. 85

<sup>176</sup> Hoffmann, Rüdiger a.a.O., S. 85

So erklärt sich die SPD denn auch erst bereit, gegen den CDU-Kandidaten und bisherigen Intendanten des NWDR Köln, Hans Hartmann, keinerlei Einwände mehr zu erheben, als ihr im Gegenzug das Vorschlagsrecht für den Chefredakteur zugestanden wird.<sup>177</sup>

#### 11.4. Kontroversen um den Programmbeirat und die Anstaltssatzung

Der Programmbeirat des WDR kann erst nach der Bestimmung derjenigen Verbände und Organisationen gewählt werden, die in diesem Anstaltsorgan vertreten sein sollen. Wegen der fehlenden Existenz entsprechender gesetzlicher Bestimmungen soll dies durch Erlass einer anstaltseigenen Satzung erfolgen.<sup>178</sup>

In einer am 27. Januar 1954 vom Rundfunkrat verabschiedeten Anstaltssatzung werden neben reinen Organisationsfragen auch die Bestimmung derjenigen Institutionen, Organisationen und Interessengemeinschaften geregelt, denen ein Vorschlagsrecht für den Programmbeirat zustehen soll (§ 19).<sup>179</sup> Da die Satzung deren Auswahl dem durch die Fraktionen des Parlaments berufenen Rundfunkrat überläßt (§§ 20, 21), spielen bei der am 7. Mai 1956 schließlich stattfindenden Benennung der 19 Organisationen aus den kulturellen, kirchlichen, wirtschaftlichen und sozialen Lebensbereichen wiederum überwiegend parteipolitische Überlegungen eine große Rolle. Dies geht auch aus vielen Schriftwechseln hervor: so äußert beispielsweise die CDU, Kreispartei Köln Stadt, in einem Schreiben an Ministerpräsident Arnold die Bitte, dafür Sorge zu tragen, „dass die Herren,

<sup>177</sup> „Wichtige Entscheidungen für Nordrhein-Westfalen?“ In: Echo der Zeit, Recklinghausen, v. 22.5.1965, Zitiert nach: Hoffmann, Rüdiger, a.a.O., S. 86

<sup>178</sup> *Die Anstaltssatzung wird der Anstalt nicht vom Staat mitgegeben; sie verändert sich vielmehr im Rahmen des Gesetzes ausschließlich nach dem Willen der hierzu berufenen Organe.* Begründung zum WDR-Gesetzentwurf. In: Bierbach, Wolf, a.a.O., S. 249

<sup>179</sup> Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Sonderband 1945-1956, Gliederungsnummer: 2251, Bekanntmachung vom 6. März 1956, S. 953 ff

die vollkommen unseren Standpunkt vertreten, in den Programmbeirat gewählt werden“.<sup>180</sup>

Der Programmbeirat ist demnach von Anfang an keine ‘Vertretung der freien Gesellschaft’, sondern in seinen Entscheidungen von den parteipolitischen Kräfteverhältnissen im Rundfunkrat abhängig.

Des weiteren bestimmt § 7 Absatz 1 der WDR-Satzung, dass die Sitzungen des Rundfunkrats in den Unterausschüssen nicht öffentlich sein dürfen.<sup>181</sup> Hierdurch wird dieses sich doch als ‘Rundfunkparlament’ verstehende Gremium zudem der demokratischen Kontrolle durch eine kritische Öffentlichkeit entzogen.

Auch die im WDR-Gesetz klar abgegrenzten, aber nicht sehr umfangreichen Kompetenzen des Rundfunkrats erweitert die Satzung. So kann gemäß § 4 der Rundfunkrat über alle Fragen, „die für die Anstalt von grundlegender Bedeutung sind“, beraten und - mangels näherer Erläuterung dieser Begrifflichkeit - mit Hilfe dieser Bestimmung fortan selbst entscheiden, wann er sich in Angelegenheiten der Anstalt einschaltet.

Die Stellung des Intendanten hingegen wird ebenfalls durch die Satzung nochmals entscheidend geschwächt. Bedarf der Intendant gemäß § 21 WDR-Gesetz bereits der Zustimmung des Verwaltungsrats in allen wichtigen oder grundsätzlichen Angelegenheiten, so unter anderem „beim Abschluß von Anstellungsverträgen mit leitenden Angestellten nach näherer Bestimmung der Satzung“, kann der Verwaltungsrat laut § 26 Abs. 3 und 4 der Satzung dieses Zustimmungserfordernis auch auf die Einstellung der jeweiligen Abteilungsleiter ausweiten und dadurch nicht nur die Kontrolle über alle wichtigen Personalentscheidungen gewinnen, sondern auch auf legale Weise dem von den Gremien ausgehenden Parteiproporz den Weg bis in die unterste Hierarchieebene leitender Angestellter öffnen.

<sup>180</sup> Hauptstaatsarchiv Düsseldorf NW 53 - 184

<sup>181</sup> *Im Gegensatz dazu die Abgeordnete Friesen-Korn (FDP), die für eine prinzipielle Öffentlichkeit der Rundfunkratssitzungen eintritt, da die Angelegenheiten, die der Rundfunkrat behandle, Angelegenheiten der Hörer seien.* Zitiert aus: Kurzprotokoll über die dritte Sitzung des Untersuchungsausschusses vom 2. März 1954. In: Bierbach, Wolf, a.a.O., S. 301

Zusammenfassend ist festzustellen, dass im Rahmen der Gründungsphase des WDR, die wichtigsten Entscheidungsbefugnisse innerhalb der Rundfunkanstalt dem Rundfunkrat zugewiesen werden. Dieses Gremium, ausgestattet mit der Ermächtigung der Wahl des Verwaltungsrats und des Programmbeirats, reproduziert von Beginn an die jeweilige politische Kräftekonstellation im Land, da es vom nordrhein-westfälischen Landtag nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt wird.

Die dadurch erzeugte politische Polarisierung ist in der rundfunkgeschichtlichen Literatur teilweise als Abbau der 'Verbandsstaatlichkeit' bzw. der 'nicht mehr zeitgemäßen Ständevorstellungen' durchaus positiv bewertet worden.<sup>182</sup> Andere Stimmen kritisieren dieses Wahlverfahren dagegen als „allgemeine Gleichschaltung in einer Diktatur der Parteien“<sup>183</sup>.

Richtig ist wohl, dass die Verfahrensweise bei der Konstituierung der Rundfunkorgane des WDR als Griff der regierenden Partei CDU nach einem wichtigen Massenmedium zu werten ist. Es gilt, die entscheidenden Positionen zu besetzen oder sie zumindest durch Sicherung von Anteilen in einem Proporz-System zu neutralisieren.

Letzteres gilt aber auch für die nordrhein-westfälische SPD jener Tage, die die Reorganisationsmaßnahmen des Ministerpräsidenten Arnold nur deshalb widerstandslos hinnimmt, weil auch ihr die neuen Regelungen entscheidende Mitwirkung, und bei einem eventuellen Wahlsieg, die gleichen Einflußchancen zusichern, die 1954 zunächst der CDU zufallen.<sup>184</sup>

---

<sup>182</sup> Weber, Ernst „Die Sozialpartner in der Verfassungsordnung“, in: Forsthoff, Ernst (Hrsg.), „Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze u. Essays“. Darmstadt 1968, S. 547; Eichler, Willi „Das Parlament als Repräsentant der Öffentlichkeit“. In: Rundfunk und Fernsehen (RuF) 1955/Jhg. 3, Heft 4, S. 38

<sup>183</sup> Reichert, Hans Ulrich, a.a.O., Anm. 32, S. 222 ff

<sup>184</sup> Seifert, Jürgen, „Probleme der Parteien- und Verbandskontrolle von Rundfunk- und Fernsehanstalten“, S. 134. In: Zoll, Ralf (Hrsg.), „Manipulation der Meinungsbildung. Zum Problem hergestellter Öffentlichkeit.“ 4. Aufl. Opladen 1976, S. S. 124-147

## **12. Die Einfügung des WDR-Gesetzes in den verfassungsrechtlichen Rahmen**

### **12.1. Die Schaffung des Grundgesetzes (GG)**

Im Frühjahr 1948 einigen sich die Siegermächte (USA, Großbritannien, Frankreich sowie die Beneluxstaaten) während der Londoner Sechs-Mächte-Konferenz, auf eine von einer westdeutschen 'Verfassungsgebenden Versammlung' zu erarbeitenden Verfassung für einen deutschen Teilstaat, „der es den Deutschen ermöglicht, ihren Teil dazu beizutragen, die augenblickliche Teilung Deutschlands wieder aufzuheben ... mittels einer föderativen Regierungsform, die die Rechte der einzelnen Staaten angemessen schützt und gleichzeitig eine angemessene zentrale Gewalt vorsieht und die Rechte und Freiheiten des Individuums garantiert.“<sup>185</sup>

Die mit der Einberufung einer 'Verfassungsgebenden Versammlung' bis spätestens zum 1. Juli 1948 beauftragten westdeutschen Ministerpräsidenten erklären allerdings, dass „alles vermieden werden müßte, was dem zu schaffenden Gebilde den Charakter eines Staates verleihen würde. Vielmehr soll statt einer Verfassungsgebenden Versammlung ein aufgrund von Landtagsbeschlüssen bestellter 'Parlamentarischer Rat' einberufen werden und anstelle einer Verfassung nur ein Grundgesetz geschaffen werden“.

Am 1. September 1948 konstituiert sich daraufhin in Bonn der Parlamentarische Rat mit Konrad Adenauer (CDU) als Vorsitzenden. Das ausschließlich aus Landtags-Abgeordneten zusammengesetzte Gremium ist sich trotz unterschiedlicher politischer und gesellschaftlicher Auffassungen schnell einig, dass eine demokratische Ordnung

---

<sup>185</sup> Aus dem Schlußkommuniqué der Londoner Sechs-Mächte Konferenz vom 7. Juni 1948. Zitiert nach: Huber, E.R., „Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit“. Bd. II/1951, S. 196 ff

auf bundesstaatlicher Grundlage mit rechtsstaatlichen Gewährleistungen zu schaffen sei.<sup>186</sup>

Nach dem Terrorregime des Dritten Reiches vertreten die Mitglieder des Parlamentarischen Rates insbesondere die Ansicht, der westdeutsche Teilstaat müsse als 'materialer Rechtsstaat' konstituiert werden. Diese Grundvorstellung findet ihren Niederschlag in Artikel 20 Abs. 3 GG: „Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden“.<sup>187</sup> Sie ist überdies auch ausschlaggebend für die Einfügung eines Grundrechtskatalogs in das Grundgesetz.

Auch die Ausgestaltung der nordrhein-westfälischen Rundfunkordnung wird entscheidend durch die 1949 vom Parlamentarischen Rat geschaffenen verfassungsrechtlichen Rahmenseetzungen des Grundgesetzes geprägt, deren Auslegung in Ermangelung einer im Zeitpunkt der Entstehung des WDR-Gesetzes bereits existierenden Verfassungsgerichtsbarkeit zunächst dem Landesgesetzgeber überlassen bleibt.

## **12.2. Bundes- bzw. landesrechtliche Kompetenzen im Rundfunkbereich**

Nach dem Grundgesetz ist die Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben grundsätzlich Sache der Länder, soweit das GG keine andere Regelung trifft oder zuläßt (Art. 30 GG). Dies bedeutet im Umkehrschluß, dass eine staatliche Aufgabe und die Ausübung öffentlicher Gewalt dem Bund nur dann zustehen,

<sup>186</sup> *Obwohl die Abgeordneten den provisorischen Charakter des Grundgesetzes betonen, erscheint diese Eigenschaft im Verfassungstext nur noch in der Präambel und im Schlußartikel (Art. 146 GG).*

<sup>187</sup> *Im Parlamentarischen Rat herrscht schnell Einigkeit über die Einrichtung eines Verfassungsgerichts. Das Bundesverfassungsgericht soll dabei als Hüter der Verfassung das höchste Organ der dritten Gewalt (Judikative) werden und gleichberechtigt neben den übrigen Staatsorganen fungieren. Eine wichtige Kompetenz des obersten Gerichts ist die in Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2 GG verankerte Normenkontrolle, d.h. die Entscheidung über die Vereinbarkeit zwischen Bundes- und Landesrecht.*

wenn sich dem Grundgesetz eine entsprechende Bundeskompetenz entnehmen läßt.

Die Grundregel des Artikel 30 GG wird für die Gesetzgebung (Legislative) im 7. Abschnitt des GG (Art. 70 ff GG) und für die Ausführung der Bundesgesetze (Exekutive) im 8. Abschnitt des GG (Art. 83ff GG) spezifiziert.

Der Anwendungskatalog der Artikel 73 bis 75 GG sieht den Schwerpunkt der Gesetzgebungszuständigkeit generell beim Bund. Im Bereich der Verwaltung liegt das Hauptgewicht der Zuständigkeiten dagegen bei den Ländern.

Von dieser allgemeinen Kompetenzverteilung weicht das GG anscheinend auf dem Gebiet des Rundfunks ab. Nach Artikel 73 Nr. 7 GG ist der Bund ausschließlich für das Post- und Fernmeldewesen zuständig. Unter dem Begriff 'Fernmeldewesen' wird dabei im allgemeinen derjenige Sach- und Lebensbereich verstanden, der durch die Entwicklung der Fernmeldetechnik geschaffen und durch entsprechende private und staatliche Handlungen und Maßnahmen weiterentwickelt worden ist. Zum Fernmeldewesen gehören damit u.a. das Fernsprech- und Fernschreibwesen, die Telegrafie sowie die verschiedenen Funkdienste. Der Bund ist folglich für die fernmelde-rechtliche Ordnung hinsichtlich der Übertragung der Fernseh- und Hörfunksignale zuständig.

Aufgrund der internationalen Vernetzung sowie der überregionalen Ausbreitung drahtlos ausgestrahlter Funksignale bedarf der Bund im übrigen auch der alleinigen Gesetzgebungskompetenz auf diesem Gebiet, da er nur so die internationalen Beziehungen für das Bundesgebiet vertraglich bzw. bindend regeln kann.<sup>188</sup>

Das Rundfunkwesen in der Ausgestaltung der Sicherung der Rundfunkfreiheit, der Schaffung einer verbindlichen Rundfunkordnung, der Festlegung inhaltlicher Programmstandards und vielem anderem mehr, ist dem Wortlaut des GG nach demgegenüber ein eigenständiger Sachbereich, der einer eigenen Kompetenzzuordnung zugänglich sein muß. Die Regelungskompetenz für diesen Sektor muß daher entsprechend dem 'Substraktionsprinzip' des Grundgesetzes

---

<sup>188</sup> Herrmann, Günter, „Rundfunkrecht: Fernsehen und Hörfunk mit neuen Medien“. Verlag C.H. Beck, München 1994, S. 147

(Artikel 30 und 70 GG) bei den Ländern liegen.<sup>189</sup> Diese Auslegung der grundgesetzlichen Regelungen entspricht auch am ehesten dem Willen der 'Väter' des Grundgesetzes, die vor allem die Unabhängigkeit des Rundfunks sichern wollen.

Begreift man nämlich die einzelnen Bundesländer als Zentren politischer Willensbildung können unterschiedliche politische Mehrheiten in den einzelnen Ländern die jeweiligen Landesregierungen bilden. Dies führt - verglichen mit einer zentralen Bundeszuständigkeit - zu einem gewaltenteilenden Effekt. Sollte also der Fall eintreten, dass das Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks nicht ausreichend beachtet wird, so blieben die Folgen dieses Verstoßes auf das betreffende Landesgebiet begrenzt. Auch können sich die Einflüsse in den verschiedenen Ländern untereinander kompensieren und so zu einer übergreifenden Balance führen.

Muß dagegen eine Rundfunkregelung im Länderkonsens getroffen werden, erfolgt eine Einigung zwischen den Ländern auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners. Dies schützt den Rundfunk in seiner Gesamtheit wiederum vor überraschenden Kursänderungen der Medienpolitik, wie sie in Folge eines Regierungswechsels auf Bundesebene eintreten könnten. Nicht zuletzt bewirkt die bundesstaatliche Struktur außerdem eine Förderung der programmlichen Vielfalt, solange jedes Bundesland über eine eigene Rundfunkanstalt verfügt, die die regionalen Besonderheiten in das nationale Programm einzubringen in der Lage ist.<sup>190</sup>

Die nordrhein-westfälische Landesregierung begrenzt im WDR-Gesetz von 1954, - die Vorbehalte gegenüber einem Staatsrundfunk berücksichtigend -, die in Artikel 73 Nr. 7 GG verankerte 'ausschließ-

---

<sup>189</sup> *Die heute allgemein anerkannte Regelung korrespondiert mit dem Gesamtsystem des Grundgesetzes, das Gesetzgebungs-zuständigkeiten für publizistische Medien, wenn überhaupt - so nur in sehr engem Rahmen (Artikel 75 Nr.2 GG) - dem Bund zuweist und kulturelle Angelegenheiten grundsätzlich den Ländern zuordnet.* Zitiert nach: Herrmann, Günter, „Rundfunkrecht: Fernsehen und Hörfunk mit neuen Medien, a.a.O., S. 151

<sup>190</sup> Hesse, Albrecht, a.a.O., S. 36 f

*In diesem Kontext sind gegenwärtige Überlegungen der Verschmelzung von insbesondere kleinen Rundfunkanstalten - wie auch die bereits erfolgte Zusammenlegung des SDR und des SWF zu einer neuen länderübergreifenden Rundfunkanstalt SWR - als rundfunkpolitisch durchaus bedenklich zu bewerten.*



liche Gesetzgebung des Bundes über das Post- und Fernmeldewesen' wortlautgemäß auf die grundsätzliche Regelungsbefugnis des Bundes für die technischen Entwicklungen und Einrichtungen zur Übermittlung von Rundfunkdarbietungen (unter Ausschluß der Studiotechnik).<sup>191</sup>

Die sog. 'Kulturelle Rundfunkhoheit', d.h. also die Organisation und innere Struktur des Rundfunks, wird aufgrund der allgemeinen Zuständigkeitsregelung des Artikel 70 Absatz 1 GG dagegen dem eigenen Kompetenzbereich zugeordnet.<sup>192</sup>

### **12.3. Die Freiheit von Rundfunk, Film und Fernsehen (Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG)**

Für die Organisationsstruktur des Westdeutschen Rundfunks in Köln ist des weiteren Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 (2. Variante) GG von grundlegender Bedeutung. In dieser Grundrechtsnorm wird die Pressefreiheit garantiert und in der zweiten Variante dem Rundfunk und dem Film insgesamt die "Freiheit der Berichterstattung" (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) zugesprochen.

Rundfunk im Sinne des Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG in der zweiten Variante ist grundsätzlich jede Übermittlung von Gedankeninhalten - in der Form physikalischer, insbesondere elektromagnetischer Wellen, unabhängig davon, ob diese Übermittlung von Wellen an bestimmte Leitungen gebunden ist oder drahtlos erfolgt. Unerheblich ist auch, ob die Übermittlung lediglich auf akustischem oder auch auf visuellem Wege erfolgt. Der Begriff des Rundfunks erfaßt daher auch das Fernsehen und alle neuartigen Dienste wie z.B. Pay-TV, Video/-Bildschirmtext sowie sonstige Abruf- und Zugriffsdienste, vorausgesetzt die Sendungen sind an die Allgemeinheit gerichtet.<sup>193</sup>

<sup>191</sup> Roß, Dieter, a.a.O., S. B69-B70

<sup>192</sup> Roß, Dieter, a.a.O, S. B69-B70

<sup>193</sup> Maunz-Dürig-Herzog, Kommentar zum GG, Bd. 1 (Artikel 1-12), Lieferung 20 (November 1982), C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung München 1990, S. 69; Jarass-Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Kommentar). C.H.Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1989, S. 119 f

In funktionaler Hinsicht erstreckt sich der Schutzbereich des Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 (2. Variante) GG auf die 'Berichterstattung' durch Rundfunk, Film und Fernsehen. Was allerdings unter dem Begriff 'Berichterstattung' zu verstehen ist, darüber hat in der Verfassungsrechtslehre lange Dissens geherrscht. So wurde er mitunter lediglich als Kontrast zur Meinungsäußerung und -verbreitung im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG definiert und damit ausschließlich auf die Weitergabe von Tatsachenmeldungen bezogen.<sup>194</sup>

Diese Interpretation überzeugt allerdings nicht. Zwar ist die Nachrichtenvermittlung eine der zentralen Aufgaben von Rundfunk und Fernsehen. Da aber zweifellos die in Artikel 5 Abs. 1 Satz 2, 1. Variante GG garantierte Pressefreiheit sowohl die Meinungsäußerung als auch die Berichterstattung erfaßt, besteht kein plausibler Grund, die zweite Variante restriktiv auszulegen.<sup>195</sup> Vielmehr sind in der täglichen Medienpraxis Meinungsäußerung und Nachrichtenübermittlung so gut wie nicht voneinander zu trennen, da zumeist kaum ein fundiertes Werturteil möglich ist, in das nicht ein mehr oder minder erhebliches Tatsachenwissen einfließt und im Umkehrschluß auch keine von jedem Werturteil des Berichtenden losgelöste Berichterstattung denkbar ist.

Zudem müßte selbst bei einer Auslegung des Begriffs 'Berichterstattung' *stricto sensu* den Trägern dieses Grundrechts auf jeden Fall die Freiheit der Meinungsäußerung des Artikel 5 Abs. 1 Satz 1 GG zugestanden werden.

Es ist also der herrschenden Verfassungsrechtslehre beizupflichten, die den Anwendungsbereich der 'Berichterstattung' so umfassend definiert wie dies auch für das Grundrecht der Meinungsäußerung

---

*Carlo Schmid begründet die fehlende Nennung des Fernsehens in Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG damit, dass „...wir damals im Jahre 1948/49 noch nicht konfrontiert worden sind mit der ganzen Wucht dieses neuen Instruments, das Fernsehen genannt wird. Und darum haben wir in das Grundgesetz keine Bestimmung aufgenommen, die sich spezifisch mit dieser Seite des ganzen Problems befaßt.“* Zitiert nach: Schmid Carlo „Was wir 1949 mit dem Artikel 5 des Grundgesetzes wollten“. In: Forum Zukunft SPD, Hrsg.: Vorstand der SPD, Abteilung. Presse und Information, Bonn, 22./23. November 1979, S. 10

<sup>194</sup> Überblick der verschiedenen Meinungen siehe in: Maunz-Dürig-Herzog, Kommentar zum GG, Bd. 1 (Artikel 1-12) Lieferung 28 (Dezember 1989), S. 69 (mit weiteren Verweisen)

<sup>195</sup> Maunz-Dürig-Herzog, Kommentar zum GG, Bd. 1 (Artikel 1-12) Lieferung 28 (Dezember 1989), S. 70

bzw. der Pressefreiheit in Anspruch genommen wird. Das Grundgesetz garantiert demnach eine umfassende Programmgestaltungsfreiheit<sup>196</sup>, wobei es irrelevant ist, ob die Sendung primär der Information, der Bildung, der Unterhaltung oder anderen Zwecken dient. Geschützt werden alle wesensmäßig mit der Veranstaltung von Rundfunk und Fernsehen zusammenhängenden Tätigkeiten, von der Beschaffung der Information und der Produktion der Sendungen bis hin zu ihrer Verbreitung.<sup>197</sup> Der Schutzbereich des Artikel 5 Absatz 1 Satz 2, 2. Variante GG umfaßt demgemäß auch die Sammlung von Informationen, die Organisation und die Finanzierung, soweit damit zusammenhängende Fragen Rückwirkungen auf die Programmtätigkeit haben können.<sup>198</sup>

In Frage steht allerdings, ob der als Anstalt des Öffentlichen Rechts organisierte Westdeutsche Rundfunk überhaupt 'grundrechtsfähig' im Sinne des Artikel 5 Absatz 1, Satz 2, Variante GG sein kann.

Im allgemeinen wird die Grundrechtsfähigkeit von juristischen Personen des Öffentlichen Rechts - hierzu zählt auch die AöR - und ihren Organen abgelehnt.

Für das Rundfunk- und Fernsehwesen bejaht die verfassungsrechtliche Literatur jedoch eine Ausnahmeregelung. Der Verfassungsgeber - so wird argumentiert - habe 1949, als er die zweite Variante des Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG formuliert habe, ein durchgehend öffentlich-rechtlich organisiertes Rundfunkwesen vor Augen gehabt. Es sei äußerst unrealistisch, dass der Parlamentarische Rat seinerzeit eine hypothetische Rundfunkorganisation reglementieren wollte. Vielmehr müsse die gleichzeitige Garantie von Pressefreiheit und

<sup>196</sup> *Wie bei der Pressefreiheit ist auch bei der Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Fernsehen davon auszugehen, dass sie ausschließlich vorbehaltlich der Wahrheitspflicht gilt.*

<sup>197</sup> *Werbesendungen werden nicht von Artikel 5 Abs. 1 Satz 2, 2. Variante GG geschützt, da bei ihnen der Rundfunkveranstalter keine nachhaltige Gestaltung und Aufbereitung vornimmt und somit keine publizistische Leistung erbringt. Wahlsendungen werden demgegenüber vom Schutzbereich des Artikel 5 GG erfaßt.*

<sup>198</sup> *Inspiziert durch den Begriff 'Pressefreiheit' ist im Laufe der Zeit der Begriff 'Rundfunkfreiheit' entwickelt worden, der keine qualitative Unterscheidung mehr zwischen Tatsachenwissen und Meinungsäußerung trifft. Im sog. Mehrwertsteuerurteil des BVerfGs wird der Begriff 'Rundfunkfreiheit' ausdrücklich als aus Artikel 5 Abs. 1 Satz 1 GG ableitbares Grundrecht erwähnt. (BVerfGE 31, 318)*

Freiheit von Rundfunk und Fernsehen als eine „bewußte Durchbrechung des allgemeinen Grundsatzes der Grundrechtsunfähigkeit juristischer Personen des Öffentlichen Rechts und ihrer Organwalter“ verstanden werden.<sup>199</sup>

Geht man von dieser Überlegung aus, erhebt sich allerdings die Frage, warum in Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG keinerlei Vorgabe für eine öffentlich-rechtliche Rundfunkorganisation gemacht worden ist.

Der Grund hierfür ist, dass die Väter des Grundgesetzes die damalige Rundfunkorganisation überwiegend als Besatzungsstatut empfanden und es daher als falsch erachteten, die künftige Form des Rundfunks verbindlich festzulegen.<sup>200</sup> Der Schutzbereich des Artikel 5 GG gilt demnach für alle natürlichen und juristischen Personen sowie Personenvereinigungen, die Rundfunk veranstalten und verbreiten - also sowohl für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten wie auch im Verlauf der späteren rundfunkpolitischen Entwicklung für private Veranstalter.<sup>201</sup>

Die im Grundgesetz fehlenden Hinweise auf eine Organisationsform des Rundfunks und die in Artikel 4 Abs. 1 NWLandesverfassung normierte Geltung der Grundrechte (hier: Artikel 5 GG) als unmittelbar geltendes Landesrecht lassen folglich auch die Ausgestaltung des Westdeutschen Rundfunks als Anstalt des Öffentlichen Rechts verfassungskonform erscheinen.

---

<sup>199</sup> *Träger des Grundrechts ist folglich nicht nur die einzelne Rundfunkanstalt sondern auch der einzelne Redakteur. Dagegen ergeben sich aus der Rundfunkfreiheit keinerlei Rechte für diejenigen, die ihre Aufassungen im Rundfunk wiedergegeben sehen wollen.*

<sup>200</sup> Bausch, Hans, "Rundfunkpolitik nach 1945; erster Teil 1945-1961", a.a.O., S. 310

<sup>201</sup> Maunz-Dürig-Herzog, Kommentar zum GG, Bd. 1 (Artikel 1-12) Lieferung 28 (Dezember 1989), S. 71a

### 13. Die Rundfunkpolitik unter Konrad Adenauer

#### 13.1. Die rundfunkpolitische Situation

Die rundfunkpolitische Diskussion der 50er Jahre zeichnet sich durch ein zeitspezifisches Konglomerat aus ökonomischen und politischen Argumenten, Zielen und Interessen der verschiedenen Akteure aus.

Beginnend mit dem Inkrafttreten des Deutschland-Vertrages am 5. Mai 1955, der die Zuständigkeit für das Rundfunkwesen gänzlich in deutsche Hände überträgt, gibt es immer mehr staatliche wie auch wirtschaftliche Bemühungen, durch die Überwindung der durch die Besatzungsmächte auferlegten Rundfunkstruktur, einen ihrer Ansicht nach 'freien', das heißt, privatwirtschaftlich organisierten Rundfunk ins Leben zu rufen. Motivation für diese Bestrebungen ist auf Seiten der Industrie vorrangig ein gesteigertes Gewinnstreben, denn vor dem Hintergrund des zwischen 1950 und 1960 sich annähernd verdreifachenden Haushaltseinkommens und einem analog dazu ansteigenden Bruttosozialprodukt befindet sich die junge Republik in einem Konsumtaumel, an dem auch die (Werbe-)Wirtschaft durch Ausweitung und Optimierung ihrer Werbemöglichkeiten teilzunehmen gedenkt.<sup>202</sup> Das Fernsehen ist dabei in erster Linie in seiner Funktion als Werbeträger interessant.<sup>203</sup>

Auch in der Presse- und Verlagslandschaft werden zunehmend Stimmen laut, die das bestehende Rundfunksystem als „Schönheitsfehler der Demokratie“<sup>204</sup> kritisieren, der durch die zufälligen und verschiedenartigen Ziele der Besatzungsmächte zustande gekommen sei. Als Argumente für eine Neuordnung des Rundfunksystems werden von diesen Interessengruppen vor allem die Sicherung der Leistungsfähigkeit des Rundfunks und die Anpassung an die Bedürfnisse des Volksganzen angeführt.<sup>205</sup> Ziel der Kritik sind die öffentlich-

<sup>202</sup> Schmitz-Borchert, Heinz-Peter, „Ein Markt der Monopole?“ In: Unsere Medien-Unsere Republik, Jhg. Dezember 1989/Heft 3, S. 19

<sup>203</sup> *Die Zahl der angemeldeten Fernsehgeräte nimmt im Zeitraum 1954-1957 rasch zu: 1954: 88.278; 1955: 283.750; 1956: 681.839; 1957: 1.211.935. Zitiert nach: ZDF-Jahrbuch 75, S. 230*

<sup>204</sup> Schmitz-Borchert, Heinz-Peter, a.a.O., S. 19

<sup>205</sup> Schmitz-Borchert, Heinz-Peter, a.a.O., S. 20

rechtlichen Rundfunkanstalten, deren pluralistische Binnenstruktur - so die Verleger - keineswegs deren Unabhängigkeit sichere. Vielmehr sei „eine größere politische Abhängigkeit von Regierung und Parteien, wie sie heute bei den Rundfunkanstalten vorherrscht“, kaum vorstellbar.<sup>206</sup>

Motiviert durch ausländische Vorbilder erscheint insbesondere den Verlagen als Ausweg aus dieser unbefriedigenden Situation die Gründung eines zweiten - dem britischen 'Independent Television Authority System (ITA)' ähnlichen - privaten Rundfunk- und Fernsehsystems, das durch marktwirtschaftliche Impulse zu gesteigerter Leistungsfähigkeit angetrieben werden soll.

Hauptsächlicher Beweggrund für diese Aktivitäten ist allerdings ebenso wie bei der Werbeindustrie wohl doch eher der Wunsch, sich durch den rechtzeitigen Zugriff auf das noch neue Medium Fernsehen, zusätzliche, exklusive Märkte zu sichern.<sup>207</sup>

Die Interessen der eine Beteiligung am Rundfunk anstrebenden Wirtschaftskreise stimmen in weiten Teilen mit denen der Bundesregierung überein. Die damalige Regierung, die entscheidend von den politischen Parteien CDU und CSU geprägt wird, versucht seit dem Bestehen der Bundesrepublik, die gesetzliche Zuständigkeit für das Rundfunkwesen zu erlangen, um damit Einfluß auf deren Organisations- und Programmstruktur zu gewinnen. Vertreter der Regierungsparteien äußern wiederholt ihre Unzufriedenheit mit der bestehenden Rundfunkordnung.<sup>208</sup> Es sei erforderlich, so der Tenor der Kritik, das gegenwärtige, im großen und ganzen vor der Konstituierung der Bundesrepublik Deutschland entstandene deutsche Rundfunkwesen bundesstaatlichen Verhältnissen anzupassen. Voraussetzung hierfür sei, dass der Rundfunkteilnehmer künftig ein umfassendes Bild von der Vielgestaltigkeit des Lebens in Deutschland vermittelt bekomme, und dass vor allem dem Bund die Möglichkeit eröffnet werde, seine außenpolitischen und gesamtdeutschen Aufgaben auch im Rundfunk angemessen wahrzunehmen.<sup>209</sup>

---

<sup>206</sup> Schmitz-Borchert, Heinz-Peter, a.a.O., S. 20f

<sup>207</sup> Schmitz-Borchert, Heinz-Peter, a.a.O., S. 20

<sup>208</sup> Montag, Helga, a.a.O., S. 21

<sup>209</sup> Montag, Helga, a.a.O., S. 21f

Damit sind die Eigeninteressen klar definiert: es geht darum, den Rundfunk als politisches Führungsmittel der Bundesregierung nutzbar zu machen. Der Gedanke, in diese Pläne privatwirtschaftliche Initiativen zu integrieren, entspricht dabei durchaus der gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Programmatik der CDU/CSU.

Auch die übrige Argumentation der Bundesregierung ähnelt der der anderen Privatfunk-Befürworter, nämlich:

- effektivere Garantie der Rundfunkfreiheit durch eine Vielfalt der Veranstalter;
- Wettbewerb als Motor für bessere Programmangebote sowie
- Monopol der Rundfunkanstalten im kulturellen Bereich als Beispiel undemokratischen Verhaltens.<sup>210</sup>

Den vor allem von den Bundesländern und öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalten geäußerten Bedenken<sup>211</sup>, ein privates Fernsehen könne zu einem wirtschaftlichen oder politischen Machtinstrument einzelner Personen oder kapitalkräftiger Gruppen werden, hält man entgegen, dass gerade für ein privat organisiertes Fernsehen politische und weltanschauliche Neutralität lebensnotwendig sei, da es ja ein breites Publikum ansprechen müsse. Gerade die 'Abhängigkeit' von der Aufmerksamkeit aller Zuschauergruppen gewährleiste weitaus effektiver die Überparteilichkeit und die Objektivität als eine durch Gruppen-Parität erzeugte Neutralität.<sup>212</sup>

Die Verlage und die Werbeindustrie leiten ihre Rundfunkveranstaltungs-berechtigung aus Artikel 5 GG ab, da diese Norm wegen der fehlenden Vorgabe für eine Rundfunkorganisation, ihrer Ansicht nach auch privaten Anbietern den Zugang ermögliche.

Staatlicherseits wird von der im Herbst 1957 mit absoluter Mehrheit gewählten dritten Bundesregierung unter der Führung Konrad Adenauers die Auffassung vertreten, Artikel 73 Nr.7 GG könne auch in

---

<sup>210</sup> Montag, Helga, a.a.O. S. 101 (mit weiteren Nachweisen)

<sup>211</sup> *Die SPD schließt sich im wesentlichen der Haltung der Bundesländer an und betont, dass durch eine Privatisierung die Unabhängigkeit und Überparteilichkeit des Rundfunks in Gefahr sei. Aus ähnlichen Gründen sind auch die Kirchen, der DGB, die DAG und der Journalistenverband gegen die Privatfunkpläne.*

<sup>212</sup> Montag, Helga, a.a.O., S. 104

der Weise ausgelegt werden, dass die Wahl der Organisationsform des Rundfunks in der Kompetenzregelung mitenthalten sei.<sup>213</sup>

Zudem berufen sich Regierung und Wirtschaft auf die positive Veränderung der rundfunktechnischen Lage. Durch die Erschließung des sogenannten UHF- Bereichs für Hörfunk und Fernsehen und durch die absehbare internationale Neuordnung der Rundfunkfrequenzen auf der für 1959 in Genf geplanten Funkverwaltungs-konferenz habe sich die Situation zugunsten neuer Rundfunkanbieter der-gestalt verbessert, dass nun ein weiteres - privatwirtschaftlich ausge-richtetes - Fernsehprogramm möglich sei.<sup>214</sup>

Die Bundesländer empfinden diese Haltung als Angriff auf das Sen-de- und Programm-Monopol 'ihrer' bestehenden Rundfunkanstalten, die als einzige das Anrecht auf neue Frequenzen besäßen<sup>215</sup>.

Als sichtbares Zeichen ihrer Entschlossenheit, die Ausgestaltung des neuen Fernsehprogramms nicht allein dem Bund zu überlassen, ver-künden demgemäß die in der ARD <sup>216</sup> zusammengefaßten Landes-rundfunkanstalten am 17./18. Mai 1957 die Vorbereitung eines eige-nen Zweiten Fernsehprogramms und beantragen kurz darauf beim Postministerium die Zuteilung von Frequenzen der Bereiche IV und V. Das Ministerium lehnt ihr Vorhaben jedoch mit der Begründung ab, es habe "bestimmte Vorstellungen" über die zweckmäßige Verwen-dung dieser Frequenzen.<sup>217</sup>

<sup>213</sup> Montag, Helga, a.a.O., S. 101/102; Bausch, Hans, "Rundfunkpolitik nach 1945; erster Teil 1945-1962", a.a.O., S. 386

<sup>214</sup> *Der UHF-Bereich umfaßt die sog. Dezimeterwellen, die nur etwa 10-100 Zentimeter lang sind - ihre Reichweite entspricht praktisch der Sichtweite -; dieser 'Gigahertzbereich' ist wiederum in die Bereiche IV und V (zum damaligen Zeitpunkt) unterteilt, die insgesamt ca. 40 Ka-näle aufweisen und von 470-490 Mehahertz reichen.* Zitiert nach: Flot-tau, Heiko, a.a.O., S. 154/155; Brepohl, Klaus, „Neue Medien. Infor-mation und Kommunikation von Morgen.“ Deutscher Institutsverlag, Köln 1981, S. 30 f/35; Montag, Helga, a.a.O., S.101/122

<sup>215</sup> Weigend, Norbert, „Ein folgenreicher Geniestreich. Der Verfassungs-streit um die Deutschland-Fernsehen GmbH. In: Unsere Medien \* Un-sere Republik, Nr. 3, Dezember 1989, S. 9

<sup>216</sup> *Im Rahmen der ARD betreiben die Rundfunkanstalten u.a. das Fern-sehen, die Langwelle und die Kurzwelle.* Zitiert nach: Brack, Hans, "Die organisatorische Entwicklung von Hörfunk und Fernsehen in Nord- und Westdeutschland von 1948 - März 1961". In: Brack, Hans / Herrmann, Günter / Hillig, Hans Peter, Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland 1948-1962. Hans-Bredow-Institut, Hamburg 1962, S. 40/41

<sup>217</sup> Montag, Helga, a.a.O., S. 93



Die daraufhin entstehenden Gerüchte, die Bundespost beabsichtige, diese Frequenzen an private Interessenten zu vergeben, die auch die notwendigen, von der Bundespost zu errichtenden Sender mieten sollen, führen schließlich im Januar 1958 zu einer, das 'Privatwirtschaftliche Fernsehen' betreffenden Anfrage der SPD im Bundestag. Die anschließend stattfindende Debatte läßt keinen Zweifel mehr daran, dass nach dem Willen der Bundesregierung private Gruppen an der Gestaltung des Zweiten Fernsehprogramms mitwirken sollen<sup>218</sup>, und dass sich die Bundesregierung über das neue Fernsehprogramm zusätzliche politische Einwirkungsmöglichkeiten verschaffen will.<sup>219</sup>

### 13.2. Der Erlaß eines Bundesrundfunkgesetzes

Für letzteres spricht auch die Ankündigung des Bundesinnenministers Schröder im Frühjahr 1959, noch im gleichen Jahr ein Bundesrundfunkgesetz zu erlassen, das „die dringendsten Fragen des Rundfunkwesens bundesgesetzlich regeln soll.“<sup>220</sup> Dabei setzt das Kanzleramt geschickterweise da den Hebel an, wo die Rundfunkanstalten in der Tat Initiative vermissen lassen: bei den sogenannten Gemeinschaftsaufgaben. Das sind vor allem der Auslandsdienst - mit Sendungen auf Kurzwelle für Übersee - und der sogenannte 'Wiedervereinigungssender', mit Sendungen speziell für die Bevölkerung des östlichen Teil Deutschlands.<sup>221</sup>

<sup>218</sup> *Abgesehen von den Regierungsaktivitäten sind auch die Kreise der Wirtschaft, die verstärkt Privatrundfunk fordern, in dieser Phase keineswegs passiv. Im Gegenteil: im August 1956 gründen sie zunächst die 'Studiengesellschaft für Funk- und Fernsehwerbung e.V.', deren Ziel der Aufbau eines zweiten Fernsehprogramms unter kommerziellen Gesichtspunkten ist. Realisieren soll dieses Vorhaben die im Dezember 1958 gegründete 'Freie Fernseh GmbH' (FFG). Die nötige Investitionssicherheit garantiert der FFG der von der Bundesregierung verbindlich erteilte Auftrag für den Aufbau des zweiten Fernsehprogramms sowie eine Bundesbürgschaft über sämtliche Kredite der FFG. Diese Zusicherungen von Regierungsseite werden streng geheimgehalten und sogar auf Anfragen von der Öffentlichkeit bewußt verschwiegen. Zitiert nach: Behrens, Tobias, a.a.O., S. 319-321*

<sup>219</sup> Montag, Helga, a.a.O., S. 93 f

<sup>220</sup> Montag, Helga, a.a.O., S. 94 f

<sup>221</sup> Steiniger, Rolf, „Der Rundfunk - ein politisches Führungsmittel? Zur Vorgeschichte von Deutschlandfunk und deutscher Welle“, a.a.O., S. 4

Der Gesetzentwurf sieht folglich neben allgemeinen Bestimmungen wie

- Freiheit des Rundfunks, Berichterstattung und Gegendarstellung,
- die Errichtung von drei neuen Rundfunkanstalten vor: die „Deutsche Welle“ mit Sitz in Köln für Auslandssendungen, den „Deutschlandfunk“ mit Sitz in Berlin, der Sendungen für Deutschland bzw. die DDR und das europäische Ausland ausstrahlen soll, und das privatwirtschaftlich auszugestaltende „Deutschland-Fernsehen“ mit Sitz in Frankfurt.<sup>222</sup>

Die Durchführung der Fernsehsendungen soll Gesellschaften des privaten Rechts übertragen werden. Weiterhin ist geplant, dass die drei Anstalten gemeinsam einen „Deutschen Rundfunkverband“ bilden, in dessen Aufsichtsgremien Bund und Länder jeweils die gleiche Zahl von Vertretern entsenden sollen. Eine bei der Bundespost zu bildende Rundfunkausgleichskasse soll schließlich für die Verteilung der Rundfunkgebühren zuständig sein.

Die Bundesländer lehnen diesen Gesetzentwurf als „offene Kampfansage“ an ihre Kulturhoheit ab und befürworten stattdessen in den sog. 'Kieler Beschlüssen' vom 20. Juni 1959 einen Staatsvertragsentwurf, wonach die Rundfunkanstalten der ARD einen öffentlich-rechtlichen Verband 'Deutsches Fernsehen' bilden, in dessen Gremien auch der Bund vertreten sein soll. Konrad Adenauer lehnt diesen Entwurf allerdings ab. Offiziell, da in ihm keine völlige Unabhängigkeit des zweiten Programms von den ARD-Anstalten vorgesehen ist; inoffiziell, weil ihm, dem Bundeskanzler, die Zeit davon läuft, will er 'sein' zweites Fernsehprogramm noch rechtzeitig vor der anstehenden Bundestagswahl - spätestens am 1. Januar 1961 - auf Sendung haben.<sup>223</sup>

Am 30. September 1959 verabschiedet die Bundesregierung folglich trotz aller Querelen ihren Gesetzentwurf. Als der 'Bundesrat' (Vertretung der Länder) daraufhin den Entwurf aus verfassungsrechtlichen und staatspolitischen Erwägungen ablehnt, wird er erneut dem Bundestag zugeleitet, der ihn an die Ausschüsse verweist, die wiederum den - das Deutschland-Fernsehen betreffenden - Gesetzesabschnitt bis zu einem positiven Ergebnis der Bund - Länder Verhandlungen zurückstellen. Da diese Gespräche kurz darauf ergebnislos abgebro-

<sup>222</sup> Steininger, Rolf, „Der Rundfunk - ein politisches Führungsmittel? Zur Vorgeschichte von Deutschlandfunk und deutscher Welle“. In: Unsere Medien \* Unsere Republik, Nr.3, Dezember 1989, S. 5

<sup>223</sup> Bausch, Hans, "Rundfunkpolitik nach 1945; erster Teil 1945-1962", a.a.O., S. 394 ff; Montag, Helga, a.a.O., S. 94

chen werden, regelt der Gesetzentwurf neben den allgemeinen Vorschriften schließlich nur noch die Konstituierung des Deutschlandfunks (DLF) und der Deutschen Welle (DW) als Bundesrundfunkanstalten.<sup>224</sup>

Angenommen wird dieses 'Rumpfgesetz' dann Ende Juni 1960 im Bundestags-Plenum, vier Monate später wird es im Vermittlungsausschuß gegen die SPD durchgesetzt und am 2. Dezember 1960 endlich als 'Gesetz über die Errichtung der Rundfunkanstalten des Bundesrechts' verabschiedet.

### 13.3. Die Gründung der Deutschland - Fernsehen GmbH

<sup>224</sup> Kapust, Wolfgang, "Entwicklung des Rundfunks nach 1945". In: Auf-  
ermann / Scharf, a.a.O., S. 43

*Die 1953 gegründete 'Deutsche Welle' (DW) ist eine vom Bund finanzierte öffentlich-rechtlich organisierte Rundfunkanstalt. Ihr Auftrag ist, mit Radio- und Fernsehsendungen in Deutsch und Fremdsprachen dem Ausland ein umfassendes Bild des politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebens in Deutschland zu vermitteln und die deutschen Auffassungen zu wichtigen Fragen darzustellen und zu erläutern. DW produziert ein 24-Stunden-Programm, das aus deutschsprachigen und insgesamt 37 fremdsprachigen Informationssendungen besteht. Die Ausstrahlung via Kurzwelle und Satellit erfolgt je nach Zielgebiet zu unterschiedlichen Tageszeiten. Seit Ende 1995 sendet die Deutsche Welle einmal wöchentlich ein 30-minütiges Europamagazin in digitaler Ausstrahlung als Gemeinschaftsprojekt mit BBC World Service, Radio France International und Radio Nederland. Innerhalb des Magazins ist jeder beteiligte Sender mit einem Beitrag vertreten. Hinzu kommen seit Juli 1995 Fernsehprogramme (Nachrichtensendungen, Magazine, Dokumentationen in deutscher und englischer Sprache) zur weltweiten Verbreitung. Die DW hat ihren Sitz in Bonn. Zitiert nach: <http://www.dwelle.de/dw/intern/welcome.htm>*

*Im Zuge der Wiedervereinigung Deutschlands werden zusätzliche neue Rundfunkanstalten (ORB; MDR) gegründet bzw. bereits bestehende Rundfunksender fusioniert: so vereinigt sich z.B. zunächst der RIAS Berlin mit dem (überflüssig gewordenen) Deutschlandfunk sowie mit 'DS Kultur', einem Mitte 1990 aus verschiedenen DDR-Hörfunkprogrammen (Radio DDR 2 und der Deutschlandsender-Berlin Ost-) hervorgegangenen Kulturprogramm. Mit einem Staatsvertrag, den die Bundesländer dann am 17. Juni 1993 unterzeichnen, wird die Rechtsnachfolge von Deutschlandfunk, RIAS und DS-Kultur schließlich auf das neugegründete DeutschlandRadio übertragen. Der Betrieb des DeutschlandRadios als Körperschaft des öffentlichen Rechts wird gemeinsam von ARD und ZDF gesichert. Die neue Rundfunkorganisation mit Funkhäusern in Berlin und Köln sendet seit 1994 zwei werbefreie Programme mit den Schwerpunkten Information und Unterhaltung. Zitiert nach: ARD/ ZDF (Hrsg.), „Was Sie über Rundfunk wissen sollten“, a.a.O., S. 116 f*

Als die Bundesregierung erkennen muß, dass die von ihr angestrebte Gründung eines bundeseigenen Fernsehens durch Gesetz politisch nicht durchsetzbar sein wird, beschließt sie noch während der parlamentarischen Beratungen zum Bundesrundfunkgesetz in CDU/CSU internen Sitzungen die Gründung einer gemeinsam von Bund und Ländern getragenen "Deutschland-Fernsehen GmbH" (DFG) und entwirft eine entsprechende Satzung.

Danach soll die DFG allein für ein zweites Fernsehprogramm zuständig sein, das folgendermaßen aussehen soll:

- das Programm wird durch die Gesellschaft selbst oder durch Dritte produziert, wobei die Bundesregierung auf vorhandenes Material der FFG zurückgreifen will;
- die Finanzierung will man durch Werbeeinnahmen und Fernsehgebühren (30 - 50 Prozent) gewährleisten, wobei der Werbeanteil maximal 10 Prozent des Programmanteils ausmachen soll.

Die Bundesländer, die daraufhin im Juli 1960 ultimatив aufgefördert werden, ihre Zustimmung zur sofortigen Gründung dieser Gesellschaft zu geben, lehnen das Ansinnen aber wegen des damit verknüpften Eingriffs in ihre Rundfunkkompetenz und auch aufgrund des ausgeübten Zeitdrucks zunächst entschieden ab.<sup>225</sup> Der Gesellschaftsvertrag wird daher so abgefaßt, dass der Länderbeitritt auch noch nachträglich jederzeit möglich sein soll.<sup>226</sup>

Noch im gleichen Monat, am 25. Juli 1956, kommt es dann bereits zur Gründung der 'Deutschland-Fernsehen GmbH' (DFG), an deren Kapital der Bund mit 12.000 DM und die Länder mit insgesamt nur 11.000 DM beteiligt sein sollen. Treuhänderisch für die Bundesländer unterzeichnet zunächst der Bundesjustizminister den Gesellschaftsvertrag.<sup>227</sup> Als die Länder jedoch auch nachträglich keine Bereitschaft zeigen, die ihnen angebotenen Geschäftsanteile zu übernehmen, überträgt der Justizminister, genau einen Monat nach Gründung der DFG, die treuhänderisch gehaltenen Anteile der Länder auf die Bundesrepublik Deutschland.<sup>228</sup> Damit beherrscht die Bundesregierung als alleiniger Gesellschafter die DFG. Diese Dominanz der Gesellschaft durch die Regierung findet ihren Niederschlag auch in der Zusammensetzung des Aufsichtsrats, der, als von der Gesellschafter-

---

<sup>225</sup> Montag, Helga, a.a.O., S. 95

<sup>226</sup> Flottau, Heiko, a.a.O. S. 55

<sup>227</sup> Montag, Helga, a.a.O., S. 95

<sup>228</sup> Flottau, Heiko, a.a.O., S. 56/57

versammlung gewähltes Gremium, überwiegend aus persönlichen und politischen Bekannten des Bundeskanzlers besteht.<sup>229</sup>

Die geschilderte Überrumpelung der Länder in einer der wichtigsten innenpolitischen Angelegenheiten seit Bestehen der Bundesrepublik, bilden für die Freie und Hansestadt Hamburg und vier Wochen später auch für das Land Hessen den Anlaß, am 19. August 1960 das Bundesverfassungsgericht wegen Verstoßes gegen Artikel 30 GG (die Erfüllung staatlicher Aufgaben obliegt den Ländern)<sup>230</sup> sowie wegen Verletzung des Artikel 5 GG und der der Verfassung immanenten Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten anzurufen.<sup>231</sup>

Als beide Verfahren gemäß Artikel 93 Absatz 1 Nr. 3 GG, §§ 13 Nr. 7, 68 ff BVerfGG im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle gegen den Bund anhängig gemacht werden, treten auch noch die SPD-regierten Bundesländer Bremen und Niedersachsen dem Antrag bei.<sup>232</sup>

---

<sup>229</sup> Flottau, Heiko, a.a.O., S. 57

*Die hessische Landesregierung begründet die Gefährlichkeit des 'Adenauer-Fernsehens' u.a. damit, dass die jeweilige Bundesregierung die Satzung jederzeit ändern könne, ohne dass die Öffentlichkeit davon etwas erführe.*

<sup>230</sup> *Besonders für die Zuordnung von Bundesfernmelde- und Landesrundfunkkompetenz hat sich die Formel von der dienenden Funktion des Fernmeldewesens eingebürgert.* Zitiert nach: Hesse, Albrecht, „Rundfunkrecht“, a.a.O., S. 46 f

<sup>231</sup> *Der Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens besagt, dass Gesamtstaat und Gliedstaat (Bundesland) stets um die Herstellung eines guten, bundesfreundlichen Verhältnisses bemüht sein müssen und nicht gegeneinander arbeiten dürfen. Der Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens begründet jedoch keine selbständigen Rechte und Pflichten, sondern wirkt ausschließlich innerhalb eines bestehenden Rechtsverhältnisses. So begründet er vor allem ein Gebot der Rücksichtnahme in dem Sinne, dass ein Kompetenzträger von seiner Zuständigkeit nicht in der Art und Weise Gebrauch machen darf, die eine von einem anderen Kompetenzträger getroffene Entscheidung ihrer Wirksamkeit beraubt. Das Gebot der Rücksichtnahme wird ergänzt durch das Willkürverbot, das eine Maßnahme unzulässig macht, wenn es keinen sachlichen Grund zu ihrer Rechtfertigung gibt.* Zitiert nach: Hesse, Albrecht, „Rundfunkrecht“, a.a.O., S. 46 f

<sup>232</sup> Flottau, Heiko, a.a.O., S. 57 f

*'Normenkontrolle' ist die Prüfung der Vereinbarkeit einer Norm mit einer höherrangigen Norm. Sie kann entweder abstrakt, d.h. losgelöst von einem zu entscheidenden Einzelfall vorgenommen werden, oder konkret, d.h. im Zusammenhang mit einem Einzelfall, für dessen Entscheidung es auf die Gültigkeit der zu prüfenden Norm ankommt. Im Verfahren der 'abstrakten Normenkontrolle' hat das Bundesverfas-*

#### 14. Die „Magna Charta der Rundfunkfreiheit“<sup>233</sup> - das Fernsehurteil des BVerfGs von 1961

Der von den sozialdemokratisch geführten Landesregierungen eingereichten Verfassungsbeschwerde können sich die der CDU angehörenden Ministerpräsidenten - zumeist Landesvorsitzende ihrer Partei - verständlicherweise nicht anschließen; sie sind allerdings damit einverstanden, den auch sie betreffenden Konflikt durch die Dritte Gewalt im Staate, die Rechtsprechung, klären zu lassen.

Bis zur Urteilsverkündung untersagt eine bereits am 17. Dezember 1960 vom BVerfG ergangene einstweilige Verfügung die zu Jahresbeginn 1961 geplante Ausstrahlung des Zweiten Fernsehprogramms, da - so die Begründung - in dem zu erwartenden Urteil Fragen von so großer Bedeutung für die bundesstaatliche Verfassungsordnung bzw. für die künftige Gestaltung des Rundfunkwesens in der Bundesrepublik geklärt würden, dass dem Gemeinwohl schwere Nachteile drohten, wenn die Deutschland-Fernsehen GmbH ihr Programm ohne Rücksicht auf das schwebende Verfahren starten würde.<sup>234</sup>

---

*sungsgericht auf Antrag der Bundesregierung, einer Landesregierung oder eines Drittels des Bundestages zu entscheiden, wenn Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel über die förmliche und sachliche Vereinbarkeit von Bundes- oder Landesrecht mit dem Grundgesetz oder über die Vereinbarkeit von Landesrecht mit sonstigem Bundesrecht bestehen (Art. 93 Abs. 1 Nr.2 GG; §§ 13 Nr.6; 76 ff BVerfGG). Seiner Prüfung (BVerfG) unterliegen Rechtsnormen aller Art: Bundesgesetze, Landesgesetze, Rechtsverordnungen des Bundes. Der Antrag auf abstrakte Normenkontrolle ist zulässig, wenn z.B. ein Antragsberechtigter Bundes- oder Landesrecht wegen seiner Unvereinbarkeit mit dem GG oder sonstigem Bundesrecht für nichtig hält. Kommt das BVerfG im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle zu der Überzeugung, dass die geprüfte Norm mit höherrangigem Recht unvereinbar ist, so erklärt es die Norm für nichtig (§ 70 Satz 1 BVerfGG). Diese Entscheidung hat Gesetzeskraft (§ 31 Abs. 2 BVerfGG). Sie wirkt stets ex tunc, d.h. alle Gerichtsurteile, Rechtsverordnungen und Verwaltungsakte entbehren dann der Rechtsgrundlage. Zitiert nach: Hesse, Albrecht, „Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland“. C.F. Müller Verlag, 11. Aufl., Heidelberg-Karlsruhe, 1978, S. 267-270*

<sup>233</sup> Bausch, Hans, „Zur Entwicklung des Rundfunks nach 1945“. In: Glotz, Peter/ Kopp, Reinhold (Hrsg.), „Das Ringen um den Medienstaatsvertrag der Länder“. Wissenschaftsverlag Volker Spiess, Berlin 1987, S. 20

<sup>234</sup> Flottau, Heiko, a.a.O., S. 58

Am 28. Februar 1961 verkündet das BVerfG schließlich folgendes Urteil:

"Der Bund hat durch die Gründung der 'Deutschland-Fernsehen GmbH' gegen Art. 30 GG iVm dem VIII. Abschnitt des GG sowie gegen den Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens und gegen Art. 5 GG verstoßen." <sup>235</sup>

#### 14.1. Umfang der Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Das Gericht hat zunächst entschieden, inwieweit der Bund eine Gesetzgebungskompetenz in Rundfunkfragen aus dem sog. 'Fernmelderegal', das ihm die Lizenzvergabe für Frequenzen erlaubt, ableiten kann (Art. 73 Nr.7; 87 Absatz I GG).<sup>236</sup>

Nach Ansicht des Gerichts ist das in Art. 73 Nr.7 GG genannte 'Fernmeldewesen' ein "technischer, am Vorgang der Übermittlung von Signalen orientierter Begriff. ... Das in seiner politischen und kulturellen Bedeutung kaum zu unterschätzende Massenkommunikationsmittel Rundfunk ist nicht Teil, sondern Benutzer der Einrichtungen des Fernmeldewesens. ... Das Fernmeldewesen beginnt erst mit der Übermittlung der sendefertigen Ton- und Bildsignale vom Rundfunkstudio zu einem oder mehreren Sendern...".<sup>237</sup> Nach dieser Auffassung kommt demgemäß den fernmeldetechnischen Einrichtungen innerhalb der gesamten Materie Rundfunk nur eine untergeordnete Bedeutung („dienende Funktion“ des Fernmeldewesens) zu.<sup>238</sup> Danach ist der Bund für die Zuteilung und Abgrenzung der Wellenbereiche der Sender und die sog. Leitungstechnik zuständig. Bei der Lizenzierung darf er ausschließlich sendetechnische Gesichtspunkte

<sup>235</sup> BVerfGE 12, S. 207

<sup>236</sup> *Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes fußt auf dem (vorkonstitutionellen) Gesetz über Fernmeldeanlagen (FAG) vom 14. Januar 1928, das dem Bund das traditionelle Fernmelderegal vorbehält, d.h. das Recht, Fernmeldeanlagen zu errichten und zu betreiben, einschließlich der Befugnis, das Recht zur Errichtung und zum Betrieb einzelner Fernmeldeanlagen auch Dritten zu verleihen. (§§ 1, 2 FAG). Das FAG bietet jedoch seit der mit Inkrafttreten des Grundgesetzes wirksamen Kompetenzverteilung dem Bund nicht mehr - wie in der Weimarer Republik - die freilich schon damals umstrittene Grundlage, über die Sendetechnik hinaus auch Einfluß auf die Organisation der Rundfunkveranstalter und den Inhalt des Rundfunkprogramms zu nehmen. Zitiert nach: Klein, Hans H., „Die Rundfunkfreiheit“. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1978, S. 28f*

<sup>237</sup> BVerfGE 12, S. 205, 227

<sup>238</sup> Montag, Helga, a.a.O., S. 123 f; Kapust, Wolfgang, a.a.O., S. 44; Flottau, Heiko, a.a.O., S. 60

berücksichtigen und muß den Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens gegenüber den Ländern beachten.

Das bedeutet aber, dass der Bund aus seiner Kompetenz zur Regelung des Fernmeldewesens keine Befugnis mehr über das, was mittels der technischen Apparate ausgestrahlt wird, herleiten kann.

Anders ausgedrückt wird dem Bund durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts somit untersagt, mittels seiner Fernmeldekompetenz Medienpolitik zu betreiben (siehe hierzu auch bereits die Ausführungen in Kapitel 12.2.).<sup>239</sup> Die von Adenauer gegründete DFG verstößt jedoch nicht nur gegen Artikel 73 Nr. 7 GG, sondern verletzt auch die Kulturhoheit der Länder.

Im Urteil heißt es dazu, dass der Bund nur Gesetzgebungsbefugnisse habe, soweit das GG ihm diese verleihe. Bei Zweifeln bzgl. der Zuständigkeit des Bundes spreche nicht automatisch eine Vermutung zugunsten einer Bundeskompetenz. Es komme hinzu, dass der Rundfunk auch ein kulturelles Phänomen<sup>240</sup> sei. Soweit aber kulturelle Angelegenheiten überhaupt staatlich geregelt werden könnten, fielen sie im allgemeinen gem. Art. 30, 70ff, 83ff GG in den Zuständigkeitsbereich der Länder.<sup>241</sup>

Auf eine Kurzformel gebracht bedeutet dies: Der Bund ist für die Übertragungstechnik, die Länder sind für die Organisation der Veranstaltung und für den Inhalt der Sendungen verantwortlich.

Nach dieser Kompetenzabgrenzung müßten die Rundfunkanstalten ihrerseits eigentlich die von ihnen betriebenen Sender an die Bundespost abtreten. Unter Berufung auf den Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens wird ihnen insoweit jedoch Bestandsschutz eingeräumt, so dass nur die seitdem neu errichteten Sender in vollem Umfang der Fernmeldehoheit des Bundes unterliegen und die Landesrundfunkanstalten trotz Fernmeldemonopol der Bundespost über eine gewisse Anzahl eigener Sender verfügen.<sup>242</sup>

<sup>239</sup> Hesse, Albrecht, „Rundfunkrecht“, a.a.O., S. 39

*Bei zwar unter internationaler Beteiligung veranstalteten, aus Sicht der beteiligten deutschen Rundfunkanstalten aber vorrangig auf die inländische Programmversorgung gerichteten Satellitenprogrammen, wie z.B. 3 Sat, ist dies allerdings nicht der Fall. Zitiert nach: Engler, Jörg, „Das Rundfunksystem in der Bundesrepublik Deutschland“. In: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.), Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen, Hamburg 1988/89, S. A 59*

<sup>240</sup> BVerfGE 12, S. 205, 225/229

<sup>241</sup> BVerfGE 12, S. 242 ff; Flottau, Heiko, a.a.O., S. 60 f

<sup>242</sup> *Die Sender für das erste deutsche Fernsehen und die Hörfunkprogramme der Rundfunkanstalten werden von diesen selbst betrieben, während die Sender für die Ausstrahlung des ZDF, der dritten Fernsehprogramme und die Programme privater Veranstalter im Eigentum*



Nicht abschließend geklärt wird im Fernsehurteil die Frage, ob dem Bund die Kompetenz zur Errichtung der zwei Rundfunkanstalten Deutsche Welle und Deutschlandfunk zusteht. Abweichend von der grundsätzlichen Regelungskompetenz der Länder für den Rundfunk wird hier überwiegend die Ansicht vertreten, dass der Bund aufgrund seiner Zuständigkeit für die Pflege auswärtiger Beziehungen (Artikel 73 Nr. 7, 87 Absatz 1 GG) für die Bundesrundfunkanstalten verantwortlich ist.<sup>243</sup>

#### **14.2. Der Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens**

Die Art und Weise des Vorgehens bei Verhandlungen, die zwischen dem Bund und seinen Gliedern im Verfassungsleben erforderlich sind, sowie der Stil bei diesen Verhandlungen unterliegen, wie bereits dargelegt, dem Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens.

Laut Fernsehurteil hat der Bund bei der Gründung der Deutschland-Fernsehen-GmbH gegen dieses verfassungsimmanente Gebot verstoßen.

Das Bundesverfassungsgericht begründet seine Entscheidung mit der mangelnden Unterrichtung aller Landesregierungen über den von der Bundesregierung gefaßten 'Plan' zur Gründung einer GmbH zwischen Bund und Ländern zwecks Aufbau des Zweiten Fernsehprogramms: „Dass sie (die Bundesregierung) das (die Unterrichtung) unterließ, verstieß gegen die Pflicht bundesfreundlichen Verhaltens“.<sup>244</sup>

#### **14.3. Normative und organisatorische Anforderungen an die Veranstaltung von Rundfunk**

Für die entsprechenden landesgesetzlichen Regelungen formuliert der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts sodann inhaltliche und organisatorische Vorgaben, die seither die rundfunkpolitische Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland bestimmen.

---

*der Bundespost stehen und von diesen betrieben werden.* Zitiert nach: Hesse, Albrecht, „Rundfunkrecht“, a.a.O., S.17/39

<sup>243</sup> *Angedeutet, aber offengelassen* in: BVerfGE 12, S. 250

<sup>244</sup> Zeidler, Karl, „Gedanken zum Fernseh-Urteil des Bundesverfassungsgerichts“. In: Archiv des Öffentlichen Rechts, Heft 4, 1986, S. 400

### 14.3.1. Normative Vorgaben

In seiner Entscheidung definiert das BVerfG erstmals die zwei wichtigsten Grundpfeiler des Rundfunks. So ist er zum einen Sprachrohr für die Informationen und Meinungen anderer („Medium“) und damit ein modernes Massenkommunikationsmittel. Da er aber auch selbst dazu berufen ist, Informationen aufzuspüren, Positionen zu beziehen, artikulationsgehemmten Gruppen und Personen Gehör zu verschaffen, zu entscheiden, was gesendet werden soll und schließlich wie das Gesendete geformt und gesagt werden soll, ist er andererseits auch „Faktor“ der öffentlichen Meinung.<sup>245</sup>

Diese elementaren Funktionen des Rundfunks machen die Veranstaltung von Rundfunksendungen zu einer ‘öffentlichen Aufgabe’, deren Erfüllung seitens der Rundfunkanstalten durch Artikel 5 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich gewährleistet sein muß.

Um aber nun diese institutionell garantierte Rundfunkfreiheit in die Organisationswirklichkeit der jeweiligen Rundfunkanstalt umsetzen zu können, werden vom BVerfG aus Art. 5 GG bestimmte Strukturprinzipien hergeleitet: "... so verlange Art. 5 GG jedenfalls, dass der Rundfunk weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert werde"<sup>246</sup> (Institutionelle Eigenständigkeit); Rundfunkveranstalter müßten daher so organisiert werden, dass alle in Betracht kommenden Kräfte in ihren Organen Einfluß besitzen (Pluralistische Vielfalt als materielles Strukturprinzip der Organisation) und im Gesamtprogramm so zu Wort kommen können, dass ein "Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung" gewährleistet sei<sup>247</sup> (Pluralistische Vielfalt als Strukturprinzip des Programms).<sup>248</sup>

Dies alles läßt sich nach Ansicht des BVerfGs einzig und allein durch gesetzliche Regelungen - in Form von Landesgesetzen - sicherstellen. Die vollständig im Besitz der Regierung befindliche Deutschland-Fernsehen-GmbH (DFG) will demgegenüber die Rundfunkfreiheit lediglich durch Gesellschaftsrecht bzw. -satzung sichern, eine einfache Gesellschafterversammlung könnte demgemäß bereits gravierende Änderungen in der Rundfunkorganisation bzw. Einschränkun-

<sup>245</sup> Hoffmann-Riem, Wolfgang, "Rundfunkverfassung als Richterrecht". In: Glotz, Peter / Kopp, Reinhold (Hrsg.), "Das Ringen um den Medienstaatsvertrag der Länder", Verlag Volker Spiess, Berlin 1987, S. 33

<sup>246</sup> BVerfGE 12, S. 262

<sup>247</sup> BVerfGE 12, S. 263

<sup>248</sup> Hoffmann, Rüdiger, a.a.O., S. 140

gen der Rundfunkfreiheit herbeiführen. Das sog. 'Adenauer-Fernsehen' entspricht folglich auch in diesem Punkt nicht den Anforderungen des BVerfGs.

#### 14.3.2. Organisatorische Vorgaben

Hinsichtlich der die inhaltlichen Vorgaben der Rundfunkfreiheit garantierenden 'Organisationsform' der Rundfunkanstalten, hat der Landesgesetzgeber - laut Fernsehurteil - generell die Auswahlmöglichkeit zwischen gemeinnützigen Anstalten des Öffentlichen Rechts und Gesellschaften des Privatrechts, da das GG, wie bereits erörtert, in Art. 5 keine konkreten Organisationsprinzipien vorschreibt. Die in den Landesrundfunkgesetzen vorgesehene Struktur (in Nordrhein-Westfalen: Der WDR Köln als Anstalt des öffentlichen Rechts) stellt somit eine von mehreren zulässigen Optionen dar. Gleichwohl hält das BVerfG 1961 zudem eine technische und finanzielle Sondersituation im Rundfunkbereich noch für gegeben,<sup>249</sup> die es erfordere, im Gegensatz zur Presse, wo eine Vielzahl von Presseerzeugnissen existiere, die Zahl der Rundfunkträger zahlenmäßig zu begrenzen, so dass auch ein Monopol der öffentlich - rechtlichen Rundfunkanstalten verfassungsmäßig sei: "Es steht mit Art. 5 GG nicht in Widerspruch, wenn einer mit solchen Sicherungen ausgestatteten Institution unter den gegenwärtigen technischen Gegebenheiten und auf Landesebene ein Monopol für die Veranstaltung von Rundfunkdarbietungen eingeräumt wird".<sup>250</sup>

<sup>249</sup>

*Die von staatlicher wie privater Seite als Argument für die Zulassung weiterer Rundfunkanstaltungen bzw. -programme vorgebrachten neuen Frequenzen im sog. 'Gigahertz-Bereich' führen zu keiner veränderten Sachlage, da diese Wellen von solch extrem hoher Schwingungszahl sind, dass sie für das Fernsehen nur mit Schwierigkeiten nutzbar zu machen sind. Der Grund dafür ist, dass die Wellen durch Hindernisse wie Gebäude, Bäume sowie durch atmosphärische Störungen aufgehalten oder abgeschwächt werden, so dass der Ausstrahlungsbereich eines Senders nur bei maximal 20 km liegt. Daher ist lediglich an eine lokale Nutzung zu denken, etwa an die Versorgung von Trabantenstädten. Eine Ausstrahlung über das flache Land erfordert einen großen technischen Aufwand und noch größere finanzielle Mittel. Zitiert nach: Flottau, Heiko, a.a.O., S. 154/155*

<sup>250</sup>

BVerfGE 12, S. 262

## 15. Die Vorgaben des BVerfGs im Spiegel der Organisationswirklichkeit des WDR

Nun erfüllt zwar der WDR dadurch, dass er per Landesgesetz als juristische Person des Öffentlichen Rechts geschaffen worden ist, die vom BVerfG ausgesprochenen kompetenz- und organisationsrechtlichen Voraussetzungen, es fragt sich jedoch, ob die 'Organisationswirklichkeit' des WDR den Anforderungen des Gerichts an die 'materielle' Rundfunkfreiheit entspricht, da durch eine manipulierte Binnenstruktur die Rundfunkfreiheit ihres Inhalts beraubt werden könnte. Die bereits erwähnten drei normativen Ansprüche des BVerfGs an den Sender, die Garantie der Rundfunkfreiheit betreffend:

1. die Freiheit vor dem Einfluß des Staates oder einer Gruppe;
2. die Zusammensetzung der Kollegialorgane im angemessenen Verhältnis aus Repräsentanten aller bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen;
3. das zu Wort kommen lassen aller in Betracht kommenden Kräfte der Gesellschaft im Rundfunkprogramm, dergestalt, dass ein Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleistet ist,

sollen nun Prüfungsmaßstab für die verfassungsrechtliche Wertung der Binnenstruktur des WDR (50er bis 70er Jahre) sein.

Was die Organisationswirklichkeit des WDR im Hinblick auf die Zusammensetzung der Organe betrifft, ist zunächst auf die Kapitel über das WDR-Gesetz von 1954 und über die Konstituierungsphase des WDR zu verweisen.

Nur verkürzt sei hier nochmals festzustellen, dass die Rundfunkorgane unter großem parteipolitischen Einfluß stehen: der 'Rundfunkrat' als das höchste Anstaltsgremium, das die Interessen der Allgemeinheit auf dem Gebiet des Rundfunks vertreten soll, wird unter dem beherrschenden Einfluß der politischen Parteien und ihrer Fraktionen im Landtag gebildet; der 'Verwaltungsrat', aufgrund seiner Machtfülle das eigentliche Leitungsorgan der Anstalt, ist ein verkleinertes Abbild der parteipolitischen Verhältnisse im Rundfunkrat, da er von Vertretern der Exekutive und der gesetzgebenden Körperschaften des Landes und des Bundes okkupiert wird.

Inwieweit diese spezifische Zusammensetzung der zwei wichtigsten Anstaltsorgane den normativen Ansprüchen des BVerfGs an die Organisationswirklichkeit einer Rundfunkanstalt genügt, ist nun anhand des Funktionszusammenhangs zwischen der institutionellen Eigenständigkeit auf der einen und der pluralistischen Vielfalt als Struktur-

prinzip (der Organisation und des Programms) auf der anderen Seite zu erörtern, da nur bei der Gewährleistung der Eigenständigkeit des Instituts 'Rundfunk', wiederum pluralistische Vielfalt entstehen kann.

<sup>251</sup>

### **15.1. Die institutionelle Eigenständigkeit des Rundfunks**

Die mit der vom BVerfG geforderten institutionellen Eigenständigkeit des Rundfunks verknüpfte materielle Forderung nach 'Staatsfreiheit des Rundfunks' erhält ihre Bedeutung durch den Funktionszusammenhang zwischen Massenkommunikation und Demokratie: danach sind konstituierend für die öffentliche Meinung eines demokratischen Gemeinwesens in einer Industriegesellschaft die Massenmedien.

Da insbesondere der Rundfunk als Bezugspunkt die formal-demokratische Funktion der 'öffentlichen Meinung' besitzt, - als da sind: Meinungsbildung und -kontrolle, Information, Kritik, - muß eine staatliche Einwirkungsmöglichkeit durch Regierungsmitglieder und andere Vertreter der Exekutive in die Willensbildung der Rundfunkorgane und auf den Programminhalt verhindert werden, soweit nicht verfassungsmäßige Gesetze gemäß Artikel 5 Absatz 2 GG dies erlauben. <sup>252</sup>

Die Zulässigkeit eines starken parlamentarischen Einflusses auf die Rundfunkgremien hat aber bereits Karl Arnold damit gerechtfertigt, dass das Parlament die vom Volk autorisierte legitime Vertretung aller Belange des öffentlichen Lebens sei.

Nun ist zwar ein vom Parlament gewählter Rundfunkrat unmittelbar demokratisch legitimiert; doch will man allein dieses Kriterium zulassen, müßten möglichst alle Rundfunkratsmitglieder Parlamentsmitglieder sein. Da das Parlament jedoch ein Staatsorgan ist, hätte diese Zusammensetzung zur Folge, dass der aus Parlamentsabgeordneten zusammengesetzte Rundfunk- bzw. Verwaltungsrat gewissermaßen zu einem "Ableger eines Staatsorgans" würde und damit der Rundfunk dem Staat ausgeliefert wäre. <sup>253</sup>

Mit den vom BVerfG aufgrund der Sondersituation im Rundfunkwesen geforderten besonderen Vorkehrungen zur Verwirklichung und Aufrechterhaltung der in Art. 5 I GG gewährleisteten Rundfunkfreiheit sind demgemäß in erster Linie die "Staatsfreiheit" sowie die "Freiheit

<sup>251</sup> Hoffmann, Rüdiger, a.a.O., S. 141

<sup>252</sup> Hoffmann, Rüdiger, a.a.O., S. 142

<sup>253</sup> BVerfGE 20, S. 56 ff

von der Beherrschung einer Gruppe oder Gesellschaft" gemeint, wobei das Gericht den 'Staat', der zum Rundfunk Distanz halten soll, nicht nur als Regierung und Verwaltung, sondern auch als gesamten staatsorganschaftlichen Bereich, zu dem auch das Parlament zählt, interpretiert.<sup>254</sup> Das Fehlen einer weiteren, neben dem BVerfG existierenden Instanz, die das Parlament kritisieren und überwachen kann, führt überdies dazu, dass die in Art. 5 Absatz 1 GG garantierte Rundfunk- und Pressefreiheit die wichtigste 'kritische' Instanz über dem Parlament ist, da die an der staatlichen Herrschaft nicht Beteiligten nur mittels der in Art. 5 Absatz 1 GG genannten Grundrechte die Entscheidungen der Herrschenden in Frage stellen, kritisieren und gegebenenfalls dagegen Verfassungsbeschwerde erheben können. Durch überwiegend parlamentarisch beherrschte oder weitgehend beeinflusste Rundfunkgremien würde dieses verfassungsrechtliche System von Herrschaft und Kritik allerdings zerstört.<sup>255</sup>

Es existiert also weder ein verfassungspolitisch noch ein verfassungsrechtlich legitimierter Grund für eine Beteiligung des Staates in Form von organwissenbeeinflussender Repräsentation der Regierung, so dass die Beteiligung von Regierungsvertretern innerhalb der Rundfunkorganisation, vor allem in Hinblick auf ihre Quantität und dem damit verbundenen übergewichtigen Einfluß, durchaus als ein Verstoß gegen die Anforderung des BVerfGs an einen demokratischen Rundfunk gewertet werden kann.

Das zweite Problem, das sich aus der Beziehung zwischen Rundfunkorganisation und Rundfunkfreiheit ergibt, ist die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien und ihre Mitwirkung am Rundfunk.

Im Gegensatz zu anderen politischen Kräften sind die Parteien zwar einerseits auf die öffentliche Meinungsbildung als ihrem natürlichen Vorfeld ausgerichtet, andererseits aber auch auf die Mitwirkung im Organbereich des Staates (Regierung, Parlament).<sup>256</sup> Sie liegen demzufolge genau auf der Nahtstelle zwischen dem freien, dynamischen Bereich der Gesellschaft und dem Bereich der staatlichen Willensbildung ('volonté générale' des Staates). Als Institutionen, die von ihrem Zweck folglich auf die Gewinnung staatlicher Macht angelegt sind, neigen die Parteien daher dazu, den Rundfunk als 'Vehikel' zur Gewinnung und Erhaltung der Macht zu benutzen. Die von ihnen in die Rundfunkgremien entsendeten Mitglieder stehen daher unter ei-

---

<sup>254</sup> Schlie, Otto, a.a.O., S. 54/55

<sup>255</sup> Schlie, Otto, a.a.O., S. 56; Hoffman, Rüdiger, a.a.O., S. 145

<sup>256</sup> Hoffmann, Rüdiger, a.a.O., S. 143

nem starken Loyalitätszwang, der den erforderlichen Sachverstand häufig zurückdrängt.<sup>257</sup>

Ein weiteres Argument gegen ein von Parlamentariern zusammengesetztes oder von ihnen beherrschtes Rundfunkorgan ist, dass die Abgeordneten sich aufgrund ihrer Teilhabe an der staatlichen Herrschaftsmacht selbst kontrollieren müssen und darüberhinaus aktiv in den Meinungsprozeß 'von oben nach unten' eingreifen können, wo doch der Meinungsbildungsprozeß in einer parlamentarischen Demokratie gerade 'von unten nach oben', d.h. vom Volk zu den Staatsorganen hin, erfolgen soll.<sup>258</sup>

Dem Fernsehurteil läßt sich demgemäß zwar die Zubilligung einer beschränkten staatlichen Rechtsaufsicht über die Rundfunkanstalt entnehmen,<sup>259</sup> das hat allerdings als Umkehrschluß zur Folge, dass der Staat nicht in Gremien sitzen sollte, die weitergehendere Kompetenzen als eine beschränkte Rechtsaufsicht besitzen.<sup>260</sup>

## **15.2. Die pluralistische Vielfalt des Programms**

Von der Struktur der Aufsichtsorgane lassen sich gewisse Schlüsse auf die Programmwirklichkeit ziehen.

Im Gegensatz zu den organisationsrechtlichen Regelungen enthält die Rundfunkgesetzgebung von 1954 nur wenige, allgemein gehaltene Vorschriften über die Programmregelung (siehe hierzu § 4 WDR-Gesetz). Übereinstimmend mit der Rechtsprechung des BVerfGs sollen die Programmgrundsätze allerdings ein "Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung im Gesamtprogramm sicherstellen".<sup>261</sup>

Das Ausgewogenheits- und Neutralitätsgebot besagt, dass sich die im Dienste der Allgemeinheit stehenden Rundfunkanstalten nicht mit bestimmten gesellschaftlichen Sonderinteressen oder parteipolitischen Auffassungen identifizieren dürfen und keine gesellschaftliche Gruppe in ihrem berechtigten Anspruch auf öffentliche Meinungskundgabe und Interessenartikulation benachteiligt werden dür-

---

<sup>257</sup> Schlie, Otto, a.a.O., S. 61

<sup>258</sup> BVerfGE 20, S. 56 ff

<sup>259</sup> BVerfGE 12, S. 261/262

<sup>260</sup> Schlie, Otto, a.a.O., S. 60

<sup>261</sup> BVerfGE 12, S. 206

fe; diese Forderungen beziehen sich dabei auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als juristische Person und nicht auf den einzelnen Rundfunkjournalisten, dessen Recht zu einer prononcierten bzw. kritischen Kommentierung nicht in Frage gestellt werden soll.<sup>262</sup>

Einigkeit besteht überdies darüber, dass interessenpluralistische Ausgewogenheit nicht von jeder Rundfunksendung gefordert werden kann; erst auf der nächsthöheren Ebene der Programmgestaltung und -organisation, bei den einzelnen Programmsparten, muß das Postulat der Ausgewogenheit durch entsprechende programmpolitische Entscheidungen Anwendung finden. Zu diesen zählt freilich nicht der in den Rundfunkanstalten (auch im WDR) praktizierte Ausgleich unterschiedlicher Programminhalte durch den sog. 'Personalproporz', da dies eine bloße Hofberichterstattung für diese oder jene Interessenrichtung bzw. Machtgruppe zur Konsequenz haben kann. Auch besteht die Gefahr, dass durch eine Übertragung des Proporzgedankens auf die Programmfragen die darzustellende Wahrheit auf diejenige Bandbreite beschränkt wird, die von der jeweiligen Machtgruppe - im parlamentarisch organisierten WDR zumeist die Parteien - insgesamt abgedeckt wird. (Für unproblematisch könnte man diese Folgen der Einflußnahme der Parteien als Machtgruppe nur dann halten, wenn man die Perspektiven und Ziele der Parteien als identisch mit denen der Gesellschaft ausgibt.)<sup>263</sup>

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Organisationswirklichkeit des WDR im Spiegel der verfassungsrechtlichen Bestimmungen des BVerfGs und der verfassungspolitischen Ordnungsvorstellungen des GG Anlaß zu erheblichen Bedenken gibt. Man muß jedoch einräumen, dass insbesondere das WDR-Gesetz i.d.F. von 1954 sämtliche Parteien zum Verstoß gegen die verfassungsgerichtlichen Vorgaben durch die ungenügenden Bestimmungen des WDR-Gesetzes geradezu ermutigt hat, da dieses Gesetz keinerlei Norm enthält, die eine übergewichtige und organbeeinflussende Präsenz von Exekutive und Parlament im machtvollsten Organ der Anstalt, dem Verwaltungsrat, verhindern könnte.

Und auch das BVerfG übersieht in seinem Bemühen, die damalige Rundfunkverfassung als verfassungsmäßig auszuweisen, die rundfunkpolitischen und -rechtlichen Gefahren einer nach dem 'parlamen-

<sup>262</sup> Dix, Alexander, "Rechtliche Grundlagen und Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland". In: Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1984/85, Hamburg 1984, S. B70; Brack, Hans, a.a.O., S. 20

<sup>263</sup> Schneider, Norbert, "Parteieneinfluß im Rundfunk". In: Aufermann/Scharf, a.a.O., S. 122



tarischen Modell' organisierten Rundfunkanstalt (WDR) in bezug auf die Verwirklichung der in Art. 5 Absatz 1 GG garantierten Rundfunkfreiheit.

## 16. Die Gründung des Dritten Programms - WDR 3 -

Kurz nach Verkündung des sog. 1. Fernsehurteils werden die Rundfunkanstalten abermals aktiv. Bereits am 14. Mai 1961 beschließen sie, erneut ein zweites Fernsehprogramm aufzubauen und mit dem Ausstrahlen des Programms noch im gleichen Jahr zu beginnen.

Doch auch die Länder zeigen Initiative, denn sie wollen die Entwicklung dieses neuen Fernsehprogramms nicht allein den Rundfunkanstalten überlassen. Daher unterzeichnen die Ministerpräsidenten der Länder am 6. Juni 1961 den 'Staatsvertrag über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts 'Zweites Deutsches Fernsehen' (ZDF). Zum bundesweiten Programmauftrag der neuen zentralen Länderanstalt ZDF gehört, dass sie einen objektiven Überblick über das Weltgeschehen, insbesondere ein umfassendes Bild der deutschen Wirklichkeit vermitteln soll.<sup>264</sup>

Bis das ZDF sendebereit ist, strahlen die ARD-Rundfunkanstalten vom 1. Januar 1961 bis zum 31. März 1963 vorübergehend ein zweites Fernsehprogramm aus, das dann am 1. April 1963 in regionale 'Dritte Programme' der Länderanstalten überführt wird. Diese neuen Programme sollen Kultur und Bildung, Experimentelles und Künstlerisches ebenso wie kritische Informationen transportieren.<sup>265</sup> Das neue Programm WDR 3 - so genannt seit April 1965 - will konzeptionell nicht die Gesamtheit der Zuschauer, sondern nur einzelne Ziel-

<sup>264</sup>

*Der Aufbau des ZDF folgt im Prinzip dem der Landesrundfunkanstalten: es hat einen Intendanten, an der Spitze einen Fernsehrat, der sich aus Vertretern der Allgemeinheit zusammensetzt, und einen Verwaltungsrat zur Kontrolle der laufenden Geschäftsführung. Der Intendant wird verpflichtet, mit den ARD-Intendanten dafür zu sorgen, dass die Zuschauer zwischen zwei inhaltlich verschiedenen Fernsehprogrammen in der Bundesrepublik wählen können. In einer Zusatzvereinbarung beschließen die Regierungschefs der Länder am 8. November 1962 im übrigen, die Sendezeit für Werbung, die es seit 1958 im Fernsehprogramm gibt, im ersten wie auch im zweiten Fernsehprogramm auf jeweils höchstens 20 Minuten an Werktagen (vor 20 Uhr) zu begrenzen. Zitiert nach: ARD/ZDF (Hrsg.), „Was Sie über Rundfunk wissen sollten“, a.a.O., S. 345*

<sup>265</sup>

*Nach der Vereinigung Deutschlands kommen mit dem ORB und dem MDR noch zwei weitere Eigenprogramme hinzu, die jeweils für ihr Sendegebiet ein Drittes Fernsehprogramm erstellen und ausstrahlen. Insgesamt werden gegenwärtig acht Dritte Fernsehprogramme terrestrisch in ihrer Region und teilweise auch über Satellit ausgestrahlt. Zitiert nach: Bausch, Hans, a.a.O., S. 460/463*

gruppen ansprechen. Demgemäß sieht das Programmangebot auch größtenteils Regional- bzw. Bildungsprogramme vor, die ein sowohl soziales als auch ideelles Anliegen zum Ausdruck bringen sollen. Der regionale Bestandteil besteht aus einem täglichen Magazin, regionalen Sonder- und Unterhaltungssendungen; das bildungsintensive Programm dagegen soll die Stellung des einzelnen in der Gesellschaft durch Fortbildungskurse bzw. wissenschaftliche Information klären und festigen helfen; und der bildend-unterhaltende Anteil schließlich präsentiert Sendungen aus Literatur, Musik und Kunst.<sup>266</sup> Gemäß der oben genannten Konzeption beginnt am 17. Dezember 1965 der WDR 3 mit einem Pilotprogramm, das ursprünglich bis zum 30. September 1966 befristet ist, dann aber bis zum Jahresende verlängert wird.<sup>267</sup> Am 1. Januar 1967 startet schließlich der reguläre Sendebetrieb, der bereits 1970 ca. 200.000 Sendeminuten umfaßt.<sup>268</sup>

Als das ZDF mit einem vorverlegten Beginn des attraktiven Abendprogramms (19 Uhr) im Jahr 1973 jedoch sein Sendeschema ändert, scheint eine sowohl inhaltliche wie auch funktionale Neuorientierung der ARD-Anstalten und damit auch der dritten Programme unumgänglich.<sup>269</sup> Die in den darauffolgenden zwei Jahren 1975/76 durchgeführte Programmreform versucht durch die Integration ursprünglich

<sup>266</sup> Först, Walter, "Das neue Jahrzehnt". In: Först, Walter, "Nach fünfundzwanzig Jahren: Beiträge zur Geschichte und Gegenwart des WDR". Schriftenreihe: Annalen des WDR, 4, Grote Verlag, Köln 1981, S. 507

<sup>267</sup> Först, Walter, "Das neue Jahrzehnt", a.a.O., S. 507

<sup>268</sup> *Die Dritten Fernsehprogramme machen positiv auf sich aufmerksam, als sie vom 22. bis 26. Januar 1979 die vierteilige, in den USA gedrehte Sendefolge „Holocaust - Die Geschichte der Familie Weiss“ über den nationalsozialistischen Massenmord an den Juden ausstrahlen. Das Ereignis beschäftigt Tages- und Wochenzeitungen, Magazine und Illustrierten. Der federführende WDR 3 erhält z.B. 9000 Zuschauerbriefe; wichtigster Diskussionspunkt ist dabei vor allem, ob die gewählte Darstellungsform, die fiktive Geschichte der jüdischen Familie Weiss, dem Thema angemessen ist. Insgesamt gelingt der vierteiligen Serie Holocaust jedoch, das generationenübergreifende Gespräch über die nationalsozialistischen Greueltaten in Gang zu setzen.* Zitiert nach: ARD/ZDF (Hrsg.), „Was Sie über Rundfunk wissen sollten“, a.a.O., S.353

<sup>269</sup> *Eine vom WDR 1974 in Auftrag gegebene Studie untermauert das Bestreben nach einem Richtungswechsel, denn sie kommt zu dem Ergebnis, dass 80 Prozent der Zuschauer die Einstellung des dritten Programms nicht vermissen würden, da die beiden anderen Programme (erstes und zweites Programm) dem Publikum sämtliche Ansprüche erfüllen könnten; im übrigen wurden die ausgestrahlten Sendungen größtenteils als schwer verständlich und zu anspruchsvoll eingeschätzt.* Zitiert nach: Roß, Dieter, „Funktionen der dritten Fernsehprogramme“. In: Aufermann, Jörg etc. (Hrsg.), Hörfunk und Fernsehen für die Demokratie, Opladen 1981, S. 340

vernachlässigter Sparten (Informations- und Unterhaltungssendungen) sowie künstlerischer Sendungen mit Spielhandlung (Fernsehspiele, Serien, Filme) breitere Bevölkerungsschichten anzusprechen. Kursusprogramme und Sendereihen mit bildenden Intentionen findet man daher Mitte der siebziger Jahre nur noch an eher unattraktiven Sendeplätzen.<sup>270</sup> Eine im Herbst 1976 vom WDR durchgeführte Repräsentativstudie belegt eindrucksvoll, dass diese Umstrukturierung bzw. Weiterentwicklung des Programmschemas erste Erfolge verzeichnen kann. Danach haben sich nämlich Nutzung, Funktionsprofil und Beurteilung des Programms und seiner Bestandteile seit 1974 deutlich verbessert: das Programm wird häufiger und stärker genutzt als zweieinhalb Jahre zuvor, insbesondere von Zuschauern mit weiterführender Schulbildung und stärker ausgeprägtem politischen Interesse (so ist z.B. der Anteil der potentiellen Zuschauer, die das Programm an einem durchschnittlichen Werktag einschalten, von 12 auf 21 Prozent gestiegen).<sup>271</sup> In Bezug auf verschiedene Programmsparten und Sendungsgattungen werden - wie schon 1974 - mehrheitlich mehr deutsche Spielfilme gewünscht, allerdings ist die Quote von über 80 Prozent in 1974 auf 56 Prozent zurückgegangen. Dies gilt auch für Fernsehspiele (38 gegenüber 51 Prozent), Unterhaltungssendungen (49 gegenüber 64 Prozent) und Kriminalfilme (52 gegenüber 61 Prozent). Auch das 'elitäre' Vorstellungsbild vom WDR-Programm hat sich abgeschwächt: Frauen beispielsweise, 1974 als nur mit 14 Prozent im Publikum vertreten vermutet, wird nun ein Anteil von 25 Prozent zugeschrieben und auch der Anteil älterer Zuschauer steigt von 25 auf 31 Prozent.<sup>272</sup>

Diese Einschätzung korreliert mit einer durchaus meßbaren und sich wohl fortsetzenden Entwicklung zu einem aus Sicht des Zuschauers 'normalen' Programm. Dies zeigt recht eindrucksvoll der folgende Vergleich der Programmeinschätzung der Jahre 1974 bzw. 1976:

<sup>270</sup> *Die schrittweise Entwicklung der dritten Fernsehprogramme hin zu 'normalen' Programmen und die damit verbundenen steigenden Zuschauerzahlen rufen den Widerstand des ZDF hervor, das sich mit einer zusätzlichen Konkurrenz konfrontiert sieht, ohne allerdings selbst über ein derartiges Programminstrument zu verfügen.* Zitiert nach: Neander, Joachim, „ZDF wehrt sich gegen den Ausbau der Dritten Programme“. In: 'Die Welt' vom 1.4.1974, S. 5

<sup>271</sup> Magnus, Uwe, „Das Westdeutsche Fernsehen aus der Sicht der Zuschauer“. In: Media-Perspektiven 6/ 1977, S. 344

<sup>272</sup> *1974 wie auch 1976 antworten die Befragten mehrheitlich, dass das dritte Programm für Männer, Leute mit höherer Schulbildung und für jüngere Zuschauer gemacht ist.* Zitiert nach: Magnus, Uwe, „Das Westdeutsche Fernsehen aus der Sicht der Zuschauer“, a.a.O., S. 347

	<u>1974</u>	<u>1976</u>
<b>unterhaltsam</b>	3 %	9 %
<b>experimentierfreudig</b>	83 %	80 %
<b>vielseitig</b>	18 %	27 %
<b>schwer verständlich</b>	88 %	67 %

Festzustellen ist, dass das WDR 3 - Programm eine stetige Popularisierung erfährt und sich dadurch von seinem ursprünglichen 'Auftrag', Bildungs-, Kultur- und Experimentierfernsehen zu sein, zunehmend entfernt. Obwohl eine privatwirtschaftliche Fernsehkonkurrenz zu dieser Zeit noch nicht in Sicht ist, wird dieser 'Anspruch', d.h. der immer wieder gern zitierte öffentlich-rechtliche Informations- und Bildungsauftrag, relativ rasch dem Diktat der Zuschauerquote unterworfen, und dass, obwohl im 'Schutzbereich' des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ein anspruchsvolles, sog. 'Nischenprogramm' am ehesten verwirklicht werden könnte.<sup>273</sup>

#### 17. Das Mehrwertsteuer-Urteil des BVerfGs vom 27. Juni 1971

Das BVerfG erhält lange Zeit keine Gelegenheit, auf die vielfach geäußerte Erwartung zu reagieren, dass es seine rundfunkrechtlichen Aussagen angesichts der Kritik und des Drängens privatwirtschaftlicher Rundfunkinteressenten abändern müsse.

<sup>273</sup> Über die Programminhalte des WDR 3 ist in den letzten Jahren des öfteren immer wieder kontrovers diskutiert worden. Betrachtet man z.B. das Verhältnis von Erst- und Wiederholungssendungen, so zeigt sich allgemein in den dritten Programmen seit 1994 ein kontinuierlicher Rückgang der Erstsendungen. In den Jahren 1994 bis 1996 übersteigt der Anteil der Wiederholungen sogar den Anteil der Erstsendungen. Auch werden in den 90er Jahren erheblich weniger Bildungsprogramme (Telekolleg, Spracherwerb, Schulfernsehen etc.) ausgestrahlt: macht dieses Genre in den 80er Jahren noch mehr als 30 % der gesendeten Zeit aus, ist der Anteil dieses Formats seit 1990 kontinuierlich auf unter 10 % zurückgegangen. Sendeformen wie beispielsweise Nachrichten, Magazine, Dokumentationen und Reportagen nehmen dagegen deutlich zu. Hier steigern sich der WDR und die anderen dritten Programme von 8,8 % in 1984 auf 22,7 % in 1998. Schließlich wird auch der regionale Bezug intensiviert; dabei werden die regionalen Angebote auf den Sendebeginn zwischen 19 und 23 Uhr focussiert. In der Hauptsendezeit ist der Anteil an Regionalsendungen mit fast 40 % insgesamt sehr stark ausgeprägt. Zitiert aus der Kurzzusammenfassung erster Ergebnisse einer Studie von Brosius, Hans-Bernd/ Fahr, Andreas (Medieninstitut Ludwigshafen) im Auftrag des Verbandes Privater Rundfunk und Telekommunikation e.V. (VPRT). In: <http://www.vprt.de/medienfakten>

Erst eine finanzrechtliche Frage - die Umsatzbesteuerung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten - stellt den nächsten rundfunkrechtlichen Streitgegenstand dar.

Nach dem Umsatzsteuergesetz von 1951 sind die Erträge der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, soweit sie in Gebühren bestehen, umsatzsteuerfrei. Mit der Einführung des Mehrwertsteuersystems durch das Mehrwertsteuergesetz vom 29. Mai 1967 sollen nun auch die Rundfunkanstalten in ihren Gebühreneinnahmen mit 5,5 % belastet werden. Grundlage dieser Maßnahme ist § 2 Abs. 3 Satz 2 des Gesetzes, der die Tätigkeit der Rundfunkanstalten als gewerbliche oder berufliche Tätigkeit im Sinne dieses Gesetzes einstuft. Dadurch wird von staatlicher Seite - wenn auch diesmal verdeckt - abermals versucht, das öffentlich-rechtliche Monopol der Rundfunkanstalten durch deren faktische Kommerzialisierung aufzubrechen.

Verfassungsrechtliche Bedenken bzgl. dieser Gesetzesvorschrift veranlaßen am 27. September 1968 die hessische Landesregierung, beim BVerfG die Umsatzbesteuerung der Rundfunkanstalten für nichtig erklären zu lassen.<sup>274</sup> Diesem Vorhaben schließen sich am 10. Oktober 1968 die Landesrundfunkanstalten mit einer Verfassungsbeschwerde an.

Mit einer Stimme Mehrheit (4 zu 3) erklärt der Zweite Senat am 27. Juli 1971 im sogenannten 'Mehrwertsteuerurteil' die Bestimmung über die Umsatzbesteuerung der Rundfunkanstalten für nichtig.

Begründet wird diese Entscheidung damit, dass die Tätigkeit der Rundfunkanstalten sich im öffentlich-rechtlichen Bereich bewege. Die Anstalten ständen in öffentlicher Verantwortung, nähmen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr und erfüllten somit eine integrierende Funktion für das Staatsganze.<sup>275</sup> Aus diesem Grunde sei ihre Aufgabe auch nicht gewerblicher oder beruflicher Art. Die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes auf dem Gebiet der Verkehrs- und Verbrauchssteuern würde diesen zudem nicht zu der 'Fiktion' berechtigen, die in der Veranstaltung von Rundfunksendungen bestehende Tätigkeit der Rundfunkanstalten für den Bereich des Umsatzsteuerrechts in eine Tätigkeit gewerblicher oder beruflicher Art umzudeuten.<sup>276</sup> Die Umsatzsteuerkompetenz des Bundes sei

<sup>274</sup> Bausch, Hans, "Rundfunkpolitik nach 1945"; erster Teil 1945-1962", a.a.O., S. 438

<sup>275</sup> BVerfGE 12, S. 207

<sup>276</sup> *'Fiktion' wird in der Rechtslehre eine im Gesetz (Umsatzsteuergesetz) festgelegte Annahme eines Sachverhalts genannt, der in Wirklichkeit nicht besteht; die Fiktion erlaubt in besonderen Fällen die Ableitung sonst nicht gegebener Rechtsfolgen. Zitiert nach: Creifelds, Carl,*

ihrem Wesen nach dadurch begrenzt, dass nur ein privatwirtschaftlicher Leistungsaustausch besteuert werden dürfe.<sup>277</sup>

Das Mehrwertsteuer-Urteil bezieht sich in seiner Begründung - z.B. zur Funktion des Rundfunks in einer demokratischen Gesellschaft - vielfach auf das Fernsehurteil von 1961 und stellt fest: "Diese Grundsätze gelten auch heute noch",<sup>278</sup> wenngleich die damaligen Forderungen des BVerfGs nunmehr durch kleine Akzentverlagerungen verstärkt werden.

So taucht erstmals die Aussage auf, Rundfunk dürfe wegen seiner weitreichenden Wirkungen und Möglichkeiten sowie der Gefahr des Mißbrauchs zum Zwecke einseitiger Einflußnahme auf die öffentliche Meinung, nicht dem freien Spiel der Kräfte überlassen werden.<sup>279</sup>

Das stattdessen vom BVerfG favorisierte Modell des sog. 'Gruppenrundfunks' ist im Zweiten Senat allerdings in einer wichtigen konzeptionellen Frage umstritten. Die Mehrheit der Richter bestätigt, dass die in den Anstaltsorganen mitwirkenden Repräsentanten gesellschaftlich relevanter Kräfte, die Interessen der Allgemeinheit durch Mitwirkung an der Sicherung der Funktionsfähigkeit des gesetzlich geschaffenen Rundfunksystems vertreten sollen. Sie sitzen demzufolge in den Anstaltsorganen ausschließlich zur Sicherung des gesamten Rundfunksystems und nicht zur Vertretung ihrer eigenen Interessen.<sup>280</sup>

Gegen diese Einschätzung votieren drei Verfassungsrichter, die durch ihr Minderheitenvotum erst die medienpolitische Brisanz dieser Aussage verdeutlichten. Sie definieren die Rolle der gesellschaftlichen Gruppen neu: diese seien als die "über Form, Inhalt und Gestaltung der Rundfunkdarbietungen Bestimmenden anzusehen", denen die sich im Rundfunk Tätigen zu öffnen, und denen sie zu dienen hätten.<sup>281</sup> Doch noch eine weitere wichtige Aussage wird im Minderheitenvotum gemacht: Die staatliche Zuständigkeit zur Regelung der

---

"Rechtswörterbuch", C.H. Beck Verlag, 8. Aufl., München 1986, Stichwort: 'Fiktion'

<sup>277</sup> *Verlautbarung der Pressestelle des BVerfGs zum Mehrwertsteuerurteil.* Zitiert nach: Bausch, Hans, "Rundfunkpolitik nach 1945; erster Teil 1945-1962", a.a.O., S. 439

<sup>278</sup> BVerfGE 31, S. 327

<sup>279</sup> BVerfGE 31, S. 325

<sup>280</sup> Hoffmann-Riem, Wolfgang, a.a.O., S. 35 f

<sup>281</sup> BVerfGE 31, S. 340

Organisationsform des Rundfunks wird mit der Formel "*solange es notwendig ist*" relativiert.<sup>282</sup>

Im weiteren Verlauf der rundfunkpolitischen Diskussion wird dieses Minderheitenvotum oftmals zum Anlaß genommen, die Forderung nach privatem Rundfunk - sobald die Frequenzlage dies zulasse - zu legitimieren und zwar durch einen Hinweis auf die "subjektive Trägerschaft aller Interessenten", auch kommerzieller Unternehmen, im Hinblick auf eine aktivere Kommunikation. Was seine Aussage zur 'Gruppenrolle' innerhalb der Rundfunkorganisation anbetrifft, hat das BVerfG in späteren Entscheidungen immer wieder ausdrücklich betont, die Gremienmitglieder seien nicht dazu berufen, das Programm an den Zielsetzungen und Auffassungen der entsendenden Interessengruppen auszurichten und dadurch deren Ziele zu fördern.

Für die Organisationsstruktur des WDR bringt das Mehrwertsteuerurteil keinerlei Veränderungen, da durch das Urteil nicht nur seine öffentlich-rechtliche Organisation unangetastet bleibt, sondern auch die Machtverteilung in seinen Rundfunkgremien nicht kritisiert wird. Die parteipolitische Einflußnahme auf die wichtigsten Anstaltsorgane durch die Besetzung mit Parlaments- bzw. Regierungsmitgliedern wird vielmehr weiterhin gebilligt und die den gesellschaftlichen Gruppen im Programmbeirat zugewiesene bloße Beratungsfunktion ohne irgendeine Kompetenz für rechtmäßig erklärt.

#### 18. Verstärkte Staatskontrolle des WDR durch die Gesetzesnovelle vom 5. Juli 1974

Am 5. Juli 1974 wird das Gesetz für den WDR vom 25. Mai 1954 mit dem Ziel einer stärkeren staatlichen Kontrolle der Rundfunkanstalt vom Landtag novelliert.

Der Gesetzesänderung ist ein interfraktioneller Antrag im Landtag Nordrhein-Westfalens auf stärkere Kontrolle des rundfunkanstaltlichen Finanzwesens durch den Staat vorausgegangen. Diese Verschärfung des WDR-Gesetzes haben die Landtagsabgeordneten als Reaktion auf die innerhalb und zwischen den Fraktionen anläßlich der Gebührenerhöhung 1973 geführten Debatten für notwendig gehalten, obgleich die Zusammensetzung des WDR-Verwaltungsrats, der gem. § 14 Abs. 9 WDR-Gesetz (1954 und 1974) die Finanzordnung und deren Änderungen beschließt, seit seiner ersten Wahl stets Übergewichtig mit Abgeordneten und Ministern

<sup>282</sup>

BVerfGE 31, S. 338

besetzt ist. So gehören ihm auch 1974, außer einem einzigen Mitglied ohne Landtagsmandat, der Landtagspräsident als Vorsitzender, der Ministerpräsident als dessen Stellvertreter sowie zwei weitere Landesminister und zwei Ex-Minister an. Nach Prüfung der interfraktionellen Vorlage durch den Hauptausschuß und den Rechnungsprüfungsausschuß des Landtags wird schließlich die Ausschlußfassung am 11. Juni 1974 einstimmig beschlossen.

Anhand eines Vergleichs der gesetzlichen Regelungen von 1954 und 1974 soll nun einerseits die Verstärkung der staatlichen Kontrolle auf den WDR aufgezeigt werden, andererseits ist aber auch von Interesse, inwieweit die im Mehrwertsteuerurteil von 1971 getroffenen Grundentscheidungen des BVerfGs diese Gesetzesnovelle beeinflußt haben.

Die vom BVerfG 1971 weiterhin konkludent gebilligte staatliche Einflußnahme auf die Rundfunkorganisation bzw. auf die Programmrichtlinien der parlamentarisch aufgebauten Rundfunkanstalten findet auch bei der Gesetzesänderung von 1974 in dem Ausbau der staatlichen Kontrolle des WDR bzgl. seiner Finanzen ihren Eingang.

Hatte noch § 9 Abs. 4 WDR-Gesetz (idF von 1954) hinsichtlich des Jahresabschlusses bestimmt: "Der Rundfunkrat legt den Jahresabschluß vor der endgültigen Genehmigung dem Landesrechnungshof zur Prüfung vor. Der Landesrechnungshof leitet den Prüfungsbericht ausschließlich der Anstalt zu", ist in der Gesetzesnovelle der Rundfunkrat nun außerdem verpflichtet, "die Prüfungsbemerkungen des Landesrechnungshofs aufgrund einer schriftlichen Stellungnahme des Intendanten eingehend zu würdigen" (§ 9 Abs. 4 WDR-Gesetz i.d.F. von 1974). Zusätzlich wird der Intendant noch verpflichtet, einen Jahresabschluß und einen Geschäftsbericht zu erstellen, wobei "der Geschäftsbericht einen sicheren Einblick in die Vermögens- und Ertragsverhältnisse der Anstalt einschließlich ihrer Beziehung zu den Beteiligungsunternehmen zu vermitteln" hat (§ 22 Abs. 3 WDR-Gesetz idF von 1974).

Eine Verstärkung des Staatseinflusses beinhaltet auch § 22 Abs. 4 WDR-Gesetz (i.d.F. von 1974): danach müssen Jahresabschluß und Geschäftsbericht nunmehr vom Rundfunkrat auch noch der Landesregierung und dem Landesrechnungshof übermittelt werden. Der Rechnungshof wiederum muß sein Ergebnis der Prüfung nicht nur dem WDR, sondern auch der Landesregierung mitteilen. Was die Beziehung des WDR zur 1959 gegründeten Film- und Fernsehproduktionsgesellschaft 'Bavaria Atelier GmbH' betrifft, an der die Werbetochter des WDR, das Westdeutsche Werbefernsehen (WWF), das Mehrheitsstimmrecht hält, bestimmt § 22a Abs. 2 der Gesetzesnovelle, dass sich der WDR an einem Unternehmen, das einen ge-



werblichen oder sonstigen Zweck zum Gegenstand habe, nur dann beteiligen dürfe, wenn "durch geeignete Abmachungen der nötige Einfluß auf die Geschäftsführung des Unternehmens und insbesondere eine angemessene Vertretung im Aufsichtsgremium gesichert sei." Darüberhinaus sieht diese Vorschrift eine Prüfung der Betätigung des WDR unter kaufmännischen Gesichtspunkten durch den Landesrechnungshof vor. All diese neuen gesetzlichen Vorschriften zeigen, dass der WDR in seiner Wirtschaftsführung vom Staat wie dessen eigene Einrichtung kontrolliert werden kann.

Schließlich spiegelt eine 1974 gleichzeitig erfolgte Satzungsänderung des WDR <sup>283</sup> nochmals die vom BVerfG im Mehrwertsteuerurteil unterstrichene Bedeutungslosigkeit der gesellschaftlichen Gruppen in Rundfunkorganisation und -programm wider.

Da laut § 9 Abs. 3 WDR-Gesetz (1954) der WDR-Rundfunkrat allein auf Vorschlag des Verwaltungsrats hin die Satzung ändern kann, ist er 1974 demgemäß befugt, die dort niedergelegte Zusammensetzung des Programmbeirats zu verändern. Unter den 19 entsendenden gesellschaftlichen Gruppen werden fortan die Heimatvertriebenen und der Bergbau gestrichen, die Journalisten und Verleger, die bislang eine eigenständige gesellschaftliche Institution bildeten, sind nur noch ein Bestandteil der unter § 19 Abs 2 genannten kulturellen und künstlerischen Organisationen und büßen dadurch Entsendungsrechte ein.

Die Tatsache, dass insbesondere mit den Journalisten eine kritisch-engagierte, meinungsbildende Interessengruppe durch den Rundfunk- und Verwaltungsrat ohne größere öffentliche Beachtung aus dem Programmbeirat herausgedrängt werden kann, verdeutlicht, wie wenig aktiv gestaltender Einfluß diesem Rundfunkgremium und den in ihm vertretenden Institutionen von staatlicher Seite zugebilligt wird.

## **19. Das nordrhein-westfälische Rundfunksystem im Spannungsfeld der Politik**

Betrachtet man die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems in Nordrhein-Westfalen von den ersten rundfunkpolitischen Überlegungen der britischen Besatzungsmacht bis zur Ausgestaltung des Westdeutschen Rundfunks Köln in der siebziger Jahren, fällt auf, dass die politischen Parteien sich immer wieder bemühen, mit dem Rundfunk das für den öffentlichen Meinungsbildungsprozeß so wichtige Medium unter ihre Kontrolle zu bringen. Bereits als die Briten

<sup>283</sup> Abgedruckt in: Lehr, Wolfgang / Berg, Klaus, "Rundfunk und Presse in Deutschland. Rechtsgrundlagen der Massenmedien." v. Hase & Koehler Verlag, 2. Aufl., Mainz 1976, S. 149 ff

Ende der vierziger Jahre in ihrer besatzungszone damit beginnen, ihrem demokratieverständnis folgend, ein Rundfunkmodell zu entwickeln, das durch Staatsferne und die Teilnahme aller demokratischen, gesellschaftlich relevanten Kräfte am Rundfunkbetrieb gekennzeichnet ist, versuchen die politischen Parteien unverzüglich, diese geplante Rundfunkordnung zu verhindern. Dabei sind besonders die konservativen Parteien aktiv, die zunächst von den Briten nicht für die Mitarbeit in der noch jungen Rundfunkorganisation ausgewählt worden sind, allen voran die CDU.

Erstmals im Rahmen der Konstitutierung des Nordwestdeutschen Rundfunks (NWDR) versucht die deutsche Seite, durch ihren Vorschlag der Übereignung der Sendeanlagen auf die staatliche Behörde ‚Post‘, auf diesem Weg zunächst in Nordrhein-Westfalen eine ‚Regierungsrundfunk‘ zu etablieren, um – wie bereits zu Zeiten der Weimarer Republik – die Rundfunkorganisation effektiv und ohne langwierige Abstimmungsprozesse für Regierungszwecke besser nutzen zu können. Eine Funktion als eigenständiger Faktor im öffentlichen Meinungsbildungsprozeß soll dem Rundfunk nicht zugestanden werden; vielmehr soll er vor allem als Sprachrohr (Medium) der Regierung agieren. Der britische Chief-Controller, Hugh Carlton Greene, weist diesen Organisationsvorschlag jedoch wegen dessen Staatsferne als demokratiefeindlich zurück und erteilt damit dem Modell des Regierungsrundfunks eine klare Absage.

Trotzdem versucht einige Jahre später der damalige Bundeskanzler Konrad Adenauer (CDU) mit Unterstützung der Verlags- und Werbewirtschaft handstreichartig das bereits existierende öffentlich-rechtliche Rundfunksystem auszuhebeln zugunsten eines bundeseigenen Fernsehens und als dies sich als nicht durchsetzbar erweist, durch Gründung einer privatwirtschaftlichen ‚Deutschland-Fernsehen GmbH‘ (DFG). Diese private Gesellschaft, die von der Regierung als alleinigem Gesellschafter dominiert wird, soll nach der Vorstellung Adenauers vorrangig für die Ausstrahlung eines zweiten Fernsehprogramms zuständig sein. Doch auch der erneute Versuch, das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem zu beseitigen schlägt fehl. Denn das Bundesverfassungsgericht sieht in seinem ersten Fernsehurteil von 1961 in der Gründung der Deutschland-Fernsehen GmbH einen Verstoß gegen verfassungsrechtliche Grundsätze, da die DFG unter anderem die in Artikel 5 Absatz I GG verankerte Rundfunkfreiheit lediglich durch einfaches Gesellschaftsrecht sichern und garantieren will. Nachdem somit zwei ernsthafte Versuche deutscher Politiker fehlgeschlagen sind, das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem durch einen Regierungsrundfunk zu ersetzen, geben die politischen Parteien dennoch nicht ihr Vorhaben auf, den Rundfunk unter ihre Kontrolle zu bringen. Den Weg, den sie für die Erreichung dieses Ziels wäh-

len, könnte man durchaus als ‚Marsch durch die Institution‘ charakterisieren. Die Parteien – gleich welcher Couleur – versuchen nämlich nunmehr, über ihre Präsenz in den verschiedenen Gremien der Rundfunkanstalt ihren politischen Einfluß geltend zu machen. Dies wird offenkundig bei der Konstituierungsohase der Rundfunkorgane zunächst beim NWDR und anschließend beim WDR. Ist von den Gründervätern des öffentlich-rechtlichen Rundfunks die Teilnahme möglichst vieler, unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen am Rundfunkbetrieb vorgesehen, um dadurch die pluralistische Vielfalt beim öffentlichen Meinungsbildungsprozeß zu fördern, wird im Verlauf der Verhandlungen über die geplante Gremienzusammensetzung nicht nur die Anzahl der gesellschaftlichen Gruppen deutlich verringert, sondern auch viele, oftmals keiner politischen Partei zuzurechnenden ‚Persönlichkeiten‘ des öffentlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Lebens, zunehmend durch Parteipolitiker oder Lobbyisten verdrängt, so dass schließlich nach mehreren Beratungen und Wahlverfahren die Rundfunkgremien fast ausnahmslos unter parteipolitischer Kontrolle stehen. Dabei erstreckt sich die Einflussnahme der Politiker in den Rundfunkorganen von der Haushaltsplanung, der Rechnungsprüfung, dem Mitspracherecht bei der Besetzung von Spitzenpositionen bis hin zur Programmplanung, wobei allerdings fehlende Rundfunkkenntnisse oder -erfahrungen keinerlei Hindernis für die Berufung in die jeweiligen Gremien darstellen.<sup>284</sup>

Die Einflussnahme auf die Programmplanung ist dabei für die in den Rundfunkgremien vertretenen Politiker von besonderem Interesse, da im Wege der Mitentscheidung oder Anhörung Einfluß genommen werden kann, z.B. auf den Stellenwert und die Akzeptanz politischer Magazine und Diskussionsrunden sowie auf die Platzierung parteipolitisch wichtiger Themen oder Persönlichkeiten. Die Politik ist nämlich mittlerweile mehr als je zuvor auf die Massenkommunikationsmedien, sprich auf Rundfunk und Fernsehen angewiesen, um auf dieser öffentlichen Plattform für ihr parteipolitischen Programme, Überzeugungen und schließlich auch für die eigene Person und politische Karriere zu werben. Denn nur wer als Politiker bzw. Partei im Rundfunk präsent ist, gilt zumeist auch in der Öffentlichkeit als mächtig und einflussreich und kann sich dem Bürger vor allem im Hinblick auf künftige Wahlen vorteilhaft präsentieren.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das anfangs von den Briten

---

<sup>284</sup> *Die Ausgestaltung des Rundfunkprogramms kann ‚indirekt‘ auch über die Haushaltsplanung beeinflusst werden, da eine erhöhte oder verringerte Budgetzuteilung, z.B. für politische Magazinsendungen, durchaus zur Änderung der inhaltlichen Ausrichtung des Programms führen kann.*

entwickelte Modell eines staatsunabhängigen, demokratischen Rundfunksystems im Verlauf der letzten Jahrzehnte von der Realität eingeholt worden ist. Zwar belegt die Rechtsnatur des WDR als Anstalt des Öffentlichen Rechts (AÖR) die rechtliche und wirtschaftliche Unabhängigkeit der Rundfunkanstalt vom Landesgesetzgeber, trotzdem ist die seinerzeit geforderte Staatsferne des Mediums nur unzureichend realisiert worden, da in den Gremien des WDR die Landespolitiker das Geschehen dominieren und somit quasi ‚durch die Hintertür‘ ihren parteipolitischen bzw. staatlichen Einfluß ungehemmt geltend machen können.

## II. Die Konstituierung der dualen Rundfunkordnung in NRW

### 1. Die bundesweite medienpolitische Diskussion

#### 1.2. Der Einfluß der neuen Kommunikationstechnik - Kabelfunk

Anfang der siebziger Jahre steht die ausschließlich öffentlich-rechtliche Organisation des Rundfunks parteipolitisch zunächst noch außerhalb jeglichen Zweifels.

So beschließt z.B. die FDP auf ihrem Parteitag im Herbst 1973 "Rundfunk soll öffentlich-rechtlich organisiert sein und von privatwirtschaftlichen Interessen freibleiben", und auch der Medienkongreß von CDU/CSU im Mai 1974 beschließt "die öffentlich-rechtliche Struktur des Rundfunks soll Grundlage der Organisation von Hörfunk und Fernsehen bleiben".<sup>285</sup>

Als zur gleichen Zeit aber allmählich doch Ausmaß und weiteres Wachstum der neuen Kommunikationsmöglichkeiten sichtbar werden, ruft die damalige SPD - geführte Bundesregierung auf Vorschlag ihres Ministers für Forschung und Technologie und für das Post- und Fernmeldewesen, Horst Ehmke, eine Arbeitsgruppe ins Leben, die sich 1973 als "Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems (KtK)" konstituiert.<sup>286</sup>

Die KtK entsteht in einer Situation, in der die Bundesregierung der Notwendigkeit gegenübersteht, ihre eigene Unternehmenspolitik wie auch die ökonomischen Bedingungen der Elektro- und Fernmeldeindustrie fördern zu müssen: die Industrie sorgt sich um Wachstumsperspektive und internationale Konkurrenzfähigkeit, die aufgrund der ökonomisch-technologischen Fortschritte in den USA und Japan fraglich erscheinen, der Fernmeldesektor wiederum avanciert in der ersten Hälfte der 70er Jahre zum wichtigsten Tätigkeitsbereich der Bundespost.<sup>287</sup>

---

<sup>285</sup> Klimmt, Reinhard, "Der lange Abschied. Bemerkungen zur Rundfunkpolitik der SPD". In: Glotz / Kopp, a.a.O., S. 113

<sup>286</sup> *Die KtK setzt sich aus Vertretern der Industrie, Wirtschaft, Banken, der Länder, Kommunen, Verlage, Journalistenverbände, Gewerkschaften, Kirchen, Wissenschaft und des Rundfunks zusammen.*

<sup>287</sup> Schmidbauer, Michael "Kabelfernsehen in der Bundesrepublik Deutschland. Die Interessen von Wirtschaft, Politik und Publikum". Schriftenreihe: Internationales Zentralinstitut für das Jugend- und Bildungsfernsehen, 13, Saur Verlag München, New-York 1982, S. 48/49

Gerade im Zusammenhang mit dieser Unternehmenspolitik der Bundespost besteht die Aufgabe der Regierungskommission darin, Trends für den Ausbau des Fernmelde- und insbesondere des Breitbandkabelsektors herauszuarbeiten und Vorschläge für die weitere kommunikationstechnische und ökonomische Aktivität der Post zu formulieren. Ihren Abschlußbericht legt die Kommission 1976 in einem 'Telekommunikationsbericht' vor. Darin schlägt sie einerseits vor, die elektronische Individualkommunikation verstärkt auszubauen, dämpft andererseits aber auch die verbreitete Kabeleuphorie, "da die Errichtung eines bundesweiten Breitbandverteilnetzes wegen Fehlens eines ausgeprägten und drängenden Bedarfs heute (1975) noch nicht empfohlen werden kann, und da neue Inhalte erst der Entwicklung bedürfen, werden zunächst Pilotprojekte mit Breitbandkabelsystemen empfohlen".<sup>288</sup> Der Telekommunikationsbericht erläutert überdies den Begriff des 'Kabelfernsehens' als die "Verteilung von Rundfunkprogrammen über Breitbandverteilnetze, bei der neben den ortsüblich empfangbaren Rundfunkprogrammen weitere, am Ort drahtlos empfangbare – oder neue Programme übertragen werden".<sup>289/ 290</sup>

<sup>288</sup> Bausch, Hans, "Rundfunkpolitik nach 1945; zweiter Teil 1963-1980", a.a.O., S. 874

*Geplant werden Pilotprojekte in Berlin, München, Ludwigshafen-Mannheim und in einer nordrhein-westfälischen Stadt - später wird Dortmund hierzu bestimmt -. In den Projekten sollen Technik, Organisation und Inhalte eines Kabelfernsehens getestet werden. Als (Mit-)Träger werden auch private Veranstalter gewünscht; außerdem will man ein möglichst großes Programmangebot präsentieren, um aussagekräftige Resultate über die Nutzung zu erzielen. Was die Finanzierung der Kabelpilotprojekte anbetrifft, einigen sich die Ministerpräsidenten 1983 (sog. Kronberger Beschlüsse) nach langen, kontroversen Diskussionen darauf, einen Teil der Kosten durch eine Erhöhung der Rundfunkgebühren um 20 Pfennig ('Kabelgroschen') abzudecken (Artikel 3 Abs. 1 des Staatsvertrags über die Höhe der Rundfunkgebühr). Zitiert nach: Hesse, Albrecht, „Rundfunkrecht“, Verlag Franz Vahlen, 2. Aufl. München 1999, S. 26*

<sup>289</sup> *Um optische und akustische Signale 'transportieren' zu können, benötigt man Kabelsysteme unterschiedlicher Kapazität. Am Kabelrundfunk kann nicht automatisch jeder teilnehmen. Ein Radio- und Fernsehgerät reicht nicht aus. Vielmehr muß man zusätzlich über einen Kabelanschluß im Haus oder in der Wohnung verfügen. Der Kabelanschluß selbst muß bei der Bundespost (Telekom) beantragt werden. Ob der Anschluß hergestellt werden kann, hängt dabei von der Lage der Wohnung ab.*

*Nach Angaben der Telekom verfügen Ende 1994 von insgesamt 37,4 Millionen Wohnungen 23,2 Millionen über Kabelanschluß. Zum gleichen Zeitpunkt sind 14,7 Millionen Haushalte tatsächlich an Kabelanlagen angeschlossen, während etwa 9,23 Millionen Satellitendirektempfang haben. Zitiert nach: ARD/ZDF (Hrsg.): „Was Sie über Rundfunk wissen sollten,“ a.a.O., S. 299*

Während die SPD das Ergebnis der KtK als Bestätigung ihrer medienpolitischen Linie begrüßt, eröffnen CDU/CSU nach der Bundestagswahl 1976 einen publizistischen Angriff auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

Unter Berufung auf die Demoskopin Elisabeth Noelle-Neumann<sup>291</sup> machen sie in einer Art 'Dolchstoß-Theorie'<sup>292</sup> das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem für ihre Wahlniederlage verantwortlich. So habe sich die sozial-liberale Orientierung der Mehrheit der Journalisten in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten den Zuschauern in den politischen Sendungen bewußt oder unbewußt mitgeteilt und damit die entscheidenden Stimmen zugunsten von SPD und FDP ausgelöst. Die Wähler der konservativen Parteien hätten sich daraufhin in einer sog. „Schweigespirale“<sup>293</sup>, unter dem Druck der veröffentlichten 'sozialliberalen' Meinung (forciert durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten), zurückgezogen und sich letztlich dann bei der Bundestagswahl entweder zugunsten der sozial-liberalen Parteien entschieden oder wären gar nicht erst wählen gegangen.

Vor allem der CDU-Medienexperte und Vorsitzende des WDR-Verwaltungsrats, Heinrich Windelen, wirft dem WDR vor, dass dessen politische Fernsehsendungen die CDU um das eine Prozent bei

---

<sup>290</sup> Telekommunikationsbericht (KtK); Hrsg.: Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen, Bonn 1976, S. 107

*Die heutigen Kabelsysteme sind 'Verteilnetze', d.h. die Programme werden in einer Zentrale eingespeist und von dort an die angeschlossenen Haushalte verteilt. Der Vorteil dieser Netze ist, dass mehr Programme gesendet werden und der Zuschauer eine große Auswahl hat. Nachteilig ist allerdings, dass man die Programme dann ansehen muß, wenn sie gesendet werden. Sog. 'Rückkanäle', die es dem Teilnehmer erlauben, einer Zentrale zu antworten, d.h. Informationen selbständig abzurufen, zu erfassen und zu verteilen, existieren erst für die schmalbandigen (Telefon)Netze. Zitiert nach: Brepohl, Klaus, a.a.O., S. 30/35*

<sup>291</sup> Elisabeth Noelle-Neumann leitet das bundesweit bekannte Meinungsforschungsinstitut Allensbach.

<sup>292</sup> Neudeck, Rupert, „Konsensverstärker. Die Zerstörung des Fernsehens in der BRD.“ In: Neues Forum, Jhg. 25 /1978, Heft 229/230, S. 25

<sup>293</sup> Klingler, Walter, „ Die Macht des Fernsehens. Medienforschung und Medien-Politik“. In: Unsere Medien \* Unsere Republik, Jhg. 1990, Heft 6, S. 41

*Diese These – unabhängig davon, ob sie fundiert ist oder nicht- ebnet fortan den Weg zur Überbetonung der äußeren Form, zu eifersüchtig überwachten negativen oder positiven Darstellungen von Politikern, zur Erbsenzählerei bei den Sendeminuten für konkurrierende Parteien und zur weiteren journalistischen ‚Zwangsanpassung‘.*

der Bundestagswahl 1976 gebracht hätten, das zur Mehrheit gefehlt habe. Er hält demgemäß auch die vom BVerfG geforderte Meinungsvielfalt im öffentlich-rechtlichen Rundfunk für nicht mehr gegeben und attestiert in diesem Zusammenhang dem WDR sogar hinsichtlich dessen Fernsehspiel- und Unterhaltungsangebots eine „klassenkämpferische Note“.<sup>294</sup> In der schnellstmöglichen Schaffung einer privatwirtschaftlichen Konkurrenz für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sieht er den einzigen Ausweg aus diesem seiner Ansicht nach tendenziösen, einseitigen Rundfunkbetrieb.

Diese Einschätzung bekräftigt der damalige CDU-Generalsekretär Kurt Biedenkopf ein Jahr später (1977) nochmals in einem Interview mit dem WDR, in dessen Verlauf er unmißverständlich und ohne Einschränkung, der Rundfunkanstalt und den von ihr beschäftigten Journalisten vorhält, für die Wahlniederlage verantwortlich zu sein. 75 Prozent der in den Medien tätigen Journalisten hätten - so Biedenkopf - auf die Fortsetzung der sozial-liberalen Koalition hingearbeitet. Und weiter: für die Chancengleichheit der politischen Parteien bei einer Bundestagswahl ergebe sich eine hochkritische Situation, wenn der Rundfunk einen nachhaltigen Einfluß in eine bestimmte Richtung auf die Bürgerentscheidung nicht nur nehmen könnte, sondern auch genommen hätte.<sup>295</sup>

In dem infolge dieser Anschuldigungen einsetzenden politischen und wissenschaftlichen Disput kommt allerdings die überragende Mehrheit der Medienwissenschaftler zu dem Schluß, dass eine solche 'eindimensionale' Wirkung des Fernsehens bei dieser Wahl nicht nachweisbar gewesen sei.<sup>296</sup> Schon gar nicht lasse sich ein einziges Medium losgelöst vom Einfluß anderer Medien, wie insbesondere der Tageszeitung, aber auch vom persönlichen Umfeld der Wähler und Wählerinnen, analysieren. Im übrigen müsse man im Fall der uneingeschränkten Macht des Fernsehens, diesem das Bild eines leicht beeinflussbaren, passiven Rezipienten zur Seite stellen. Zumindest die Medienwissenschaft habe demgegenüber jedoch die Vorstellung von einem aktiven Zuschauer - einem Individuum, das sich mit eige-

<sup>294</sup> Interview mit Heinrich Windelen. In: Der Spiegel, Jhg. 1977, Nr. 6, S. 130

<sup>295</sup> Biedenkopf, Kurt, „Eine Partei ist ohne die Medien verraten und verkauft. Sie wird dann sprachlos. Die WDR- und dpa-Schelte des CDU-Generalsekretärs Prof. Biedenkopf im Wortlaut.“ In: epd/Kirche und Rundfunk, Jhg. 1996 /Nr. 81, S. I - IV

Kiefer, Marie-Louise, „Rundfunkjournalisten als Wahlhelfer? Zur Diskussion über die Wahlniederlage von CDU/CSU und die möglichen Ursachen“. In: Media Perspektiven Jhg. 1977, Heft 1, S. 1

<sup>296</sup> Klingler, Walter, a.a.O., S. 42



nem Wissen und eigenen Erfahrungen aktiv mit dem gesellschafts-politischen Geschehen beschäftigt und es bewertet.<sup>297</sup>

Nichtsdestotrotz fordert der Koordinationsausschuß für Medienfragen auf dem Medientag der CDU/CSU im November 1978, dass neben die Rundfunkanstalten des öffentlichen Rechts, konkurrierende private Veranstalter treten sollen, zumal die Medientechnologie (1978) einen Wettbewerb bereits ermögliche.<sup>298</sup>

In der 'öffentlich-rechtlichen' Rundfunkberichterstattung über die Demonstrationen gegen den Bau des Kernkraftwerks in Brokdorf sowie gegen das geplante Atomendlager in Gorleben sieht dann in demselben Jahr der schleswig-holsteinische Ministerpräsident Gerhard Stoltenberg (CDU) endlich die Gelegenheit gekommen, durch die Kündigung des NDR-Staatsvertrages, die medienpolitischen Zielsetzungen seiner Partei in die Tat umzusetzen. Einen Verbündeten in seinem Vorhaben findet er in dem damaligen niedersächsischen Ministerpräsidenten Ernst Albrecht (CDU), der über den NDR das gesamte Rundfunkwesen in Deutschland ändern will, d.h., so rasch wie möglich, private Veranstalter zulassen möchte: „Sie werden sehen, dies ist eine Sache fast so groß wie Gorleben. Wir werden über den NDR das ganze Rundfunkwesen in Deutschland neu gestalten. Dies ist wirklich eine Sache, die hochinteressant ist und mir persönlich viel Vergnügen bereitet“.<sup>299</sup>

Zwar müssen im Fall des NDR offiziell eine unausgewogene Berichterstattung, eine Finanzkrise und die Vernachlässigung der regionalen Belange der einzelnen Staatsvertrag-Länder als Vorwände herhalten, in Wirklichkeit geht es bei dieser Kontroverse aber um die Art und Weise, wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Konflikte innerhalb der Gesellschaft in seinen Programmen widerspiegelt und damit letztendlich auch um dessen staatliche Unabhängigkeit.

Als Reaktion auf die Unions-Aktivitäten beauftragt die SPD-geführte Bundesregierung 1979 daraufhin ihrerseits nun durch einen medienpolitischen Beschluß die beteiligten Ministerien mit der Untersuchung der rechtlichen Möglichkeiten, "die zur Bewahrung einer humanen

<sup>297</sup> Klingler, Walter, (mit weiteren Nachweisen), a.a.O., S. 41f

<sup>298</sup> Klimmt, Reinhard, a.a.O., S. 114

<sup>299</sup> ARD/ZDF (Hrsg.): „Was Sie über Rundfunk wissen sollten“, a.a.O., S. 351

*Trotzdem scheitert die Wirksamkeit der Kündigung des Staatsvertrages zunächst, da das Bundesverwaltungsgericht Schleswig-Holsteins Kündigung nur als Ankündigung und nicht als Auflösungskündigung ansieht. Erst nach vielen Verhandlungsrunden wird dann im Spätsommer 1980 ein neuer Staatsvertrag geschlossen.*

demokratischen Gesellschaft gegen schädliche Einflüsse einer Informationsüberflutung von Meinungsmanipulation ergriffen werden könnten".<sup>300</sup> Zudem verleiht auch der Abbruch der von Bundespostminister Gscheidle geplanten Breitbandverkabelung von elf deutschen Großstädten der Regierungsabsicht, einer flächendeckenden Verkabelung zunächst Pilotprojekte vorzuschalten, Seriosität.<sup>301</sup> Trotz des wiederholten Bekenntnisses zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk, zeigen sich allerdings bereits im Aktionsprogramm der SPD zu den neuen Techniken im Medienbereich (1981) auch hier erste Öffnungstendenzen gegenüber alternativen Rundfunkkonzepten, wobei diese jedoch innerhalb eines öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems verwirklicht werden sollen: "Die öffentlich-rechtliche Rundfunkordnung hat sich bewährt; bestehende Mängel können durch Reformen korrigiert werden. Es bedarf keiner Systemveränderung. Die SPD wendet sich daher strikt gegen eine Kommerzialisierung von Hörfunk und Fernsehen. Kommerzieller Rundfunk spricht den Zuschauer notwendigerweise in erster Linie als Käufer und Konsumenten an und würde eine Spirale der Programmverflachung herbeiführen. Wo die SPD Verantwortung trägt, wird sie dafür sorgen, dass einer derartigen Entwicklung ein Riegel vorgeschoben wird".<sup>302</sup>

xxxx

Die geschilderte Kontroverse verdeutlicht erneut exemplarisch, was jeder interessierte Bürger zu diesem Zeitpunkt bereits weiß, dass nämlich die Versuche der Parteien und Landesregierungen, ihren ohnehin schon über (die) Gebühr großen Einfluß auf die Programm- und Personalpolitik der Rundfunkanstalten noch weiter auszudehnen, stetig zugenommen haben. Gerade in der Debatte über die Ausgewogenheit zeigt sich, dass manche Politiker die verfassungsrechtlich gebotene Staatsferne eines freien Rundfunks mitunter gerne gegen einen Verlautbarungsjournalismus eintauschen würden, sofern dieser ihren Interessen dient.<sup>303</sup>

<sup>300</sup> Klimmt, Reinhard, a.a.O., S. 115

<sup>301</sup> *Als die Verkabelungsabsicht bekannt wird, faßt das Bundeskabinett 1979 einen medienpolitischen Beschluß (sog. 'Verkabelungsstop', veröffentlicht im: Bulletin v. 10. Oktober 1979, Nr. 121, S. 1125), mit dem Bundeskanzler Helmut Schmidt die Verkabelungsaktivitäten seines Postministers K. Gscheidle bis zur Klärung der damit verbundenen gesellschaftlichen Auswirkungen stoppt: „Wir dürfen nicht in Gefahren hineintaumeln, die akuter und gefährlicher sind als die Kernkraft.“*

<sup>302</sup> Klimmt, Reinhard, a.a.O., S. 116; Meyn, Hermann, "Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland". Colloquium Verlag, Berlin 1985, S. 112 f

<sup>303</sup> Aufermann, Jörg; Schlie, Otto, „Zur Lage der Rundfunkfreiheit in der Bundesrepublik Deutschland“. In: Gewerkschaftliche Monatshefte, Jhg. 30/ 1989, Heft 10; S. 627

Die seinerzeit bundespolitisch noch in der Opposition befindliche CDU/CSU hofft demzufolge, durch die zusätzliche Zulassung kommerziellen Rundfunks, ein neues Forum für die Präsentation ihrer politischen Ziele und Vorhaben gewinnen zu können. Die SPD-geführte Bundesregierung (wie auch die NRW-Landesregierung) befürchtet hingegen, dass sie auf die maßgeblich von der Privatwirtschaft unterhaltenen Rundfunksender nicht so optimal und effektiv Einfluß wird nehmen können, und lehnt daher zunächst einmal - zumindest für die Dauer ihrer Regierungszeit - die privatwirtschaftliche Rundfunkoption ab.

### 1.3. Der Einfluß der neuen Kommunikationstechnik - Satellitenfunk -

Neben dem Kabelfunk eröffnet auch die Entwicklung der Rundfunksatellitentechnik <sup>304</sup> neue und zusätzliche Wege zur Programmverteilung und -vielfalt. Im Gegensatz zu terrestrischen Sendern, die auf hohen Bergen untergebracht sind und große Sendemasten benötigen, befinden sich Satellitensender im Orbit in etwa 36000 km Höhe. Zur großflächigen Versorgung des Bundesgebietes genügt ein Rundfunksatellit. <sup>305</sup>

Ein Rundfunksatellitensystem besteht aus:

- 1) der Erdfunkstelle, von der aus mit einem großen Parabolspiegel die Hörfunk- und Fernsehprogramme als Radiowellen zum Satelliten gesendet werden;
- 2) dem Satelliten, der sich in einer Umlaufbahn auf der Ebene des Äquators befindet. Er empfängt die Rundfunkprogramme von der Erdfunkstelle, verstärkt sie, setzt sie in den

---

<sup>304</sup> Müller-Römer, Frank, "Die technische Dimension der neuen Rundfunkpolitik". In: Glotz / Kopp, a.a.O., S. 92

<sup>305</sup> *Man unterscheidet zwischen Rundfunk- und Fernmeldesatelliten. Rundfunksatellitensendungen sollen von jedermann ohne größeren Aufwand mit kleinen Antennen empfangen werden können („Rundfunk für jedermann“). Sie senden daher mit möglichst hoher Leistung. Fernmeldesatelliten werden dagegen als Verteilsatelliten für die Zuführung von Rundfunkprogrammen zu Kabelnetzen eingesetzt. Sie können außer Rundfunkprogrammen aber auch Telefongespräche und andere Kommunikationsdienste übertragen und haben daher den Charakter von Leitungsverbindungen. Fernmeldesatelliten senden mit geringerer Leistung als Rundfunksatelliten. Zitiert nach: ARD/ZDF (Hrsg.): „Was Sie über Rundfunk wissen sollten“, a.a.O., S. 295*

Sendefrequenzbereich um (11,7 - 12,5 Gigahertz<sup>306</sup> und sendet sie zur Erde zurück;

- 3) den Satellitenantennen auf der Erde. Diese empfangen die Programme, verstärken sie und setzen sie in einen anderen Frequenzbereich um.<sup>307</sup>

Die dem Satellitenrundfunk zur Verfügung stehenden Frequenzbereiche werden 1977 auf der WARC-Konferenz (World-Administrative-Radio-Conference) in Genf verplant. In ihrem Verlauf werden generell jedem Land fünf Satellitenfrequenzen zugewiesen, wobei der Frequenzbereich in vierzig Kanäle mit je zwanzig Megahertz Bandbreite aufgeteilt wird. Jede Satelliten-Orbitposition (ihr Abstand voneinander beträgt sechs Grad) ist also mit vierzig Kanälen nutzbar, so dass maximal acht Länder (mit jeweils fünf Kanälen) gemeinsam eine Position benutzen können. Die Orbitposition - 19 Grad West - sollen sich die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Belgien, Holland, Italien, Österreich, Schweiz und Luxemburg teilen.<sup>308</sup>

<sup>306</sup> Ein Gigahertz sind eine Milliarde Schwingungen pro Sekunde. Das entspricht einer Wellenlänge von nur 3 Zentimetern. Die Nutzung von Frequenzbereichen bei 22 Gigahertz ist geplant.

<sup>307</sup> Über Satellit lassen sich nicht nur Fernsehprogramme, sondern auch Hörfunkprogramme übertragen. Eine besondere Form des Satellitenhörfunks ist das 'Digitale Satelliten Radio' (DSR). Im DSR können über einem Fernsehtransponder 16 Stereo-Hörfunkprogramme in CD-Qualität übertragen werden. Wer einen DSR-Tuner benutzen will, braucht entweder eine kleine Satellitenantenne oder einen Kabelanschluß. Bislang hat der Rundfunkteilnehmer das digitale Übertragungswesen noch nicht in dem Maße akzeptiert wie man das erhofft hat. Die von der Telekom prognostizierten Gerätezahlen sind nicht einmal annähernd erreicht worden. Im DSR können beispielsweise folgende Programme übertragen werden: Deutschlandradio Köln und Berlin; NDR 3; WDR 3; Radio Klassik und RTL. Zitiert nach: ARD/ZDF (Hrsg.): „Was Sie über Rundfunk wissen sollten“, a.a.O., S. 295

<sup>308</sup> Barsig, Franz, "Die öffentlich-rechtliche Illusion. Medienpolitik im Wandel". Deutscher Institutsverlag, Köln 1981, S. 156/157

*Deutschsprachige Fernsehprogramme werden heute im wesentlichen über die Satellitensysteme ASTRA, Kopernikus und Eutelsat verbreitet. Am wichtigsten ist dabei inzwischen ASTRA einzustufen, das von einer privaten luxemburgischen Gesellschaft betrieben wird. ASTRA ist ein Fernmeldesatellitensystem mittlerer Sendeleistung und kein Rundfunksatellit im engeren Sinne. Die fortschreitende Entwicklung der Empfängertechnik hat jedoch dazu geführt, dass auch Ausstrahlungen von Fernmeldesatelliten geringer und mittlerer Leistung von kleinen Satellitenantennen empfangen werden können. (ASTRA sendet in der terrestrischen Fernsehnorm PAL) Über ASTRA werden u.a. folgende deutschsprachige Programme ausgestrahlt: ARD-das Erste; ZDF; ARTE/Kinderkanal; 3sat; Phoenix - Ereigniskanal ARD/ZDF; MDR; West 3; Bayerisches Fernsehen; N 3; Südwest 3; SAT 1; RTL Television; Super RTL; RTL 2; Kabel 1; PRO SIEBEN; n-tv; Eurosport;*

Als jedoch die kommerzielle Rundfunkorganisation RTL ebenso wie die Regierung Luxemburgs ihre im Rahmen der WARC-Konferenz verbrieften Rechten in die Tat umzusetzen beginnen, regt sich in der Bundesrepublik politischer Widerstand gegen dieses Vorhaben. So äußert im September 1979 der damalige Bundesminister für Forschung und Technologie, Volker Hauff, die Bundesregierung würde zu verhindern wissen, dass ihre Medienstruktur gezielt durch einen sog. 'overspill'<sup>309</sup> des kommerziellen RTL-Satelliten verändert werde. Diese Argumentation wird dann nochmals 1980 in einer Antwort der Bundesregierung auf eine große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion zum Ausdruck gebracht. In den Vorbemerkungen heißt es dazu: "Sie (die Bundesregierung) setzt sich für eine europäische Rundfunkkonvention ein, die die Freiheit der Information und Kommunikation im internationalen Rahmen gewährleistet, aber die Beeinträchtigung nationaler Medienstrukturen durch Fremdkommerzialisierung verhindert... Dies setzt freilich auch voraus, dass nicht durch Anwendung neuer Kommunikationstechniken Fakten geschaffen und dadurch medienpolitische Grundentscheidungen präjudiziert werden".<sup>310</sup>

Dieses Bestreben der Bundesregierung, die bundesdeutsche Medienlandschaft vor Satellitenrundfunk und -fernsehen anderer Länder zu schützen, ist jedoch im Hinblick auf die in Art. 5 GG garantierte 'ungehinderte Unterrichtung aus allgemein zugänglichen Quellen' bedenklich, zumal aus der Geschichte des Parlamentarischen Rats und der Entstehung des Grundgesetzes hervorgeht, dass diese Bestimmung eine klare Reaktion auf die Verordnung der nationalsozialistischen Regierung vom 1. September 1939 ist, die den Empfang ausländischer Sendungen verbot.<sup>311</sup>

---

VOX; DSF; TM 3. Zitiert nach: ARD/ZDF (Hrsg.): „Was Sie über Rundfunk wissen sollten“, a.a.O., S. 297

<sup>309</sup> *Erstmals wird 1979 einer breiteren Öffentlichkeit der Begriff 'overspill' erläutert, obwohl man sich bereits zwei Jahre zuvor (WARC - Konferenz) darüber im klaren ist, dass ein möglicher Satellit des RTL nicht nur in Luxemburg empfangbar sein würde, sondern auch in den anderen, an der Orbitposition 19° West partizipierenden Ländern. Ebenfalls weiß man, dass der kommerzielle Sender RTL in Luxemburg das Sendemonopol besitzt.* Zitiert nach: Barsig, Franz, a.a.O., S. 158-160

<sup>310</sup> Bundestags- Drucksache 8/3699 vom 22. Februar 1980

<sup>311</sup> Barsig, Franz, a.a.O., S. 165

## 2. Flexibler Bestandschutz - Das FRAG-Urteil des BVerfGs vom 16.Juni 1981

Ob und gegebenenfalls inwieweit die geschilderten technischen Innovationen auf dem Mediensektor bzw. deren unterschiedliche Bewertung durch die politischen Kräfte auf das im Jahr 1981 ergangene sogenannte 3. Fernsehurteil des BVerfGs Einfluß genommen haben, ist das Thema des nun folgenden Kapitels.

Gegenstand des im Jahr 1981 erfolgenden Karlsruher Richterspruchs sind die Vorschriften des 'Gesetzes über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland' (in der novellierten Form vom 7. Juni 1967) hinsichtlich der Zulassung privater Rundfunkveranstalter (GVRS).<sup>312</sup>

### 2.1. Der Sachverhalt

Dem Verfahren vor dem BVerfG vorausgegangen sind Auseinandersetzungen im Saarland um die Zulassung privaten Rundfunks.

Im Saarland ist die Rundfunkentwicklung nach Kriegsende aufgrund der französischen Besatzung und der geographischen Nähe zu Frankreich anders verlaufen als im übrigen Bundesgebiet: bereits aus der Zeit vor 1956 gibt es dort beispielsweise den kommerziellen - allerdings nach Frankreich ausgerichteten - Rundfunksender 'Europe 1'. Die Veranstaltung privaten Rundfunks in deutscher Sprache gilt hingegen nach dem damaligen Landesrundfunkgesetz (1956) zunächst noch als unzulässig. Nach dem sog. Fernsehurteil des BVerfGs von 1961 hält die saarländische Landesregierung dann jedoch im Hinblick auf 'Europe 1' eine Novellierung des Gesetzes für notwendig, um dem Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage dieses Senders Genüge zu tun.

Die schließlich im Jahr 1964 erfolgende Neufassung des Gesetzes besagt, dass nun auch privater Rundfunk in deutscher Sprache mit

<sup>312</sup>

*Außerhalb des BVerfGs haben sich mit dem Themenkomplex des privaten Fernsehens das Bundesverwaltungsgericht und der Bayerische Verfassungsgerichtshof befaßt. Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet mit Urteil vom 10. Dezember 1971 in einem Rechtsstreit um die Erteilung einer Lizenz zur Ausstrahlung von Fernsehsendungen im Lande Berlin gegen die lizenzsuchende Klägerin. Und der Bayerische Verfassungsgerichtshof weist mit Urteil vom 30. Juni 1977 den mit einer Popularklage gestellten Antrag eines Journalisten auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit des Artikel 111a Abs. 2 S. 1 der Landesverfassung ab. Zitiert nach: Roeber, Georg, "Verfassungsrechtliche Weichenstellung für eine bundesdeutsche Medienpolitik". In: Film und Recht, Jhg. 25/1981, Nr. 12, S. 621*

der Maßgabe einer besonderen gesetzliche Grundlage zulässig sein soll. Diese gesetzliche Grundlage (Zweites Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland - GVRS -) verabschiedet der Saarländische Landtag dann im Juni 1967 quasi in einem Überraschungscoup, da das Abstimmungsverfahren lediglich neun Stunden dauert.<sup>313</sup> Grund für diese Eile ist die Absicht der Parteien, durch den Betrieb kommerziellen Rundfunks ihre finanzielle Situation zu verbessern. Dafür will man eine Gesellschaft gründen, deren Anteile zu knapp 60 % den Parteien, der Rest Verlegern und Banken gehören sollen.<sup>314</sup> Einer der insgesamt fünf Interessenten für eine Privatfunklizenz, die 'Freie-Rundfunk-Aktiengesellschaft (in Gründung)' (FRAG), beantragt erstmals 1967 die Erteilung einer Konzession zur Veranstaltung von Werbung enthaltenden Hörfunkprogrammen.<sup>315</sup> Aufgrund der massi-

<sup>313</sup> Hesse, Albrecht, „Rundfunkrecht“. Verlag Franz Vahlen, 2. Aufl., München 1999, S. 22f

*Laut Gesetzesnovelle bedürfen private, als AG zu organisierende und der Staatsaufsicht unterliegende Rundfunkveranstalter zur Ausstrahlung einer von den Landesregierungen zu erteilenden Konzession. Die Gesetzmäßigkeit der Rundfunkveranstaltung soll durch einen nach Maßgabe der GVRS zu bildenden, aus höchstens 13 Mitgliedern bestehenden Beirat überwacht werden, der die Allgemeinheit gegenüber dem Programmanbieter zu vertreten hat. Der Beirat soll ferner die Interessen des Veranstalters übernehmen und diesen in Fragen der Programmgestaltung beraten. Die Landesregierung, die Kirchen und die Landtagsfraktionen haben das Recht, je ein Mitglied in den Beirat zu entsenden. Seine übrigen Mitglieder sollen vom Landtag gewählt werden. Hierbei sollen größere Gemeinschaften aus dem kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Bereich gehört werden. Zitiert nach: Becker, Udo, „Existenzgrundlagen öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rundfunkveranstalter nach dem Rundfunkstaatsvertrag“. Nomos-Verlagsgesellschaft, 1. Aufl. Baden-Baden, 1992, S. 62*

<sup>314</sup> *Das Protokoll der 37. Sitzung des saarländischen Landtages vom 7. Juni 1967 verzeichnet den empörten Ausruf des Abgeordneten Petri, er habe „es einfach nicht für möglich gehalten, dass in einem demokratischen Land mit solchen Methoden ein Gesetz durchgepeitscht wird“. Zitiert nach: Schmidt, Hendrik, „Veto gegen kommerziellen Rundfunk. Das dritte Fernsehurteil in der Tradition seiner Vorgänger“. In: epd /Kirche und Rundfunk Nr. 47 /1981, S.1*

<sup>315</sup> *Zu den Gesellschaftern der FRAG gehören 1977 der französische Werbesender Europe 1 (21 %), die Erben des früheren Europe 1 Generaldirektors Frederic Billman (5 %), die Allfunk GmbH - eine Gründung rheinland-pfälzischer und saarländischer Zeitungsverlage (25 %) - sowie die Presse- und Rundfunk-Beteiligungs AG (22 %). Die Zeitschriftenverlage Gruner und Jahr, Hamburg, und die Burda-Gruppe in Offenburg sind zunächst Mitgesellschafter der 'Freie-Rundfunk-AG' in Saarbrücken. Das jahrelange erfolglose Bemühen der FRAG auf Erteilung einer Lizenz für einen privatwirtschaftlichen betriebenen Rundfunkbetrieb führt jedoch zu einer Rückübertragung der Anteile. Die Großverlage begründen diese Entscheidung mit medienpolitischen Überlegungen: man wolle deutlich machen, so die Verlage, dass sich*

ven öffentlichen Kritik am Vorgehen der Landesregierung muß diese jedoch die Erteilung der nach dem Gesetz vorgesehenen Konzession verweigern.

Daraufhin kommt es 1971 zu einer Untätigkeitsklage der FRAG vor dem Verwaltungsgericht, die jedoch abgewiesen wird. In der Berufungsinstanz wird dann das Verfahren und die Sache an das Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorgelegt (Konkrete Normenkontrolle). Nach Verwerfung der Vorlage als unzulässig, wird die Landesregierung (Beklagte) daraufhin vom Oberverwaltungsgericht im Jahr 1976 verurteilt, über den Antrag des Klägers einen nachprüfbaren Bescheid zu erlassen.<sup>316</sup> Als die Landesregierung daraufhin den Konzessionsantrag abermals mit der Begründung der Gefährdung der Existenz des saarländischen Rundfunks ablehnt, erhebt die FRAG erneut Klage vor dem Verwaltungsgericht, nunmehr gegen diesen abweisenden Bescheid. Das erkennende Gericht ruft daraufhin das BVerfG an, da es die Bestimmungen über den privaten Rundfunk für verfassungswidrig erachtet.

Das BVerfG kommt in seiner Entscheidung<sup>317</sup> ebenfalls zu dem Ergebnis, dass die Vorschriften des Zweiten Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland (GVRS) vom 7. Juni 1967 mit dem Grundgesetz unvereinbar und daher nichtig sind, soweit darin die private Veranstaltung von Rundfunksendungen in deutscher Sprache geregelt ist.<sup>318</sup> In concreto bietet nach Auffassung der Karlsruher Richter der in dem Gesetz vorgesehene Beirat, in dem Vertreter der Landesregierung, der Kirchen und der Landtagsfraktionen vertreten sein sollen, kaum Gewähr dafür, dass die Interessen der Allgemein-

---

*der Dualismus zwischen privatwirtschaftlicher Presse und öffentlich-rechtlichem Rundfunk bewährt habe. Zitiert nach: „Registriert“, Media Perspektiven 1977, Heft 10, S. 606*

<sup>316</sup> *Bei der Bescheidungsklage beantragt der Kläger, die Behörde zu verpflichten, ihn unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden, § 113 Abs. 4 VwGO. Zitiert nach: Creifelds, aaO, Stichwort: "Bescheidungsklage"*

<sup>317</sup> *Man kann nach dem ersten Fernsehurteil von 1961 (Adenauer-Fernsehen) und dem zweiten von 1971 (Mehrwertsteuer) hier durchaus von einem dritten Fernsehurteil sprechen, obschon nach der Klage der FRAG nur über Hörfunk entschieden werden soll. Das BVerfG hat jedoch über die Vereinbarkeit der Privatfunkregelung mit dem GG ausdrücklich „auch insoweit“ entschieden, als diese die Veranstaltung von Fernsehsendungen umfaßt.*

<sup>318</sup> Herrmann, Günter, "Auswirkungen des FRAG-Urteils des BVerfGs". In: Film und Recht, Nr. 12 /1981, S. 630; Scholz, Rupert, "Das dritte Fernsehurteil des BVerfGs". In: Juristenzeitung, 1981, S. 561



heit ausreichend berücksichtigt werden, denn weder haben alle gesellschaftlich wichtigen Kräfte die Chance, in dem Beirat zu sitzen, noch hat das Aufsichtsorgan hinreichende Sanktions- und Einflußmöglichkeiten.<sup>319</sup>

## **2.2. Das Fortbestehen der Sondersituation des Rundfunks**

Über den unmittelbaren Anlaß hinaus macht das BVerfG in seiner nunmehr dritten Rundfunkentscheidung aber auch einige grundlegende und weitreichende Aussagen zur Organisationsform des bundesrepublikanischen Rundfunks.

Was zunächst die Sondersituation des Rundfunks anbetrifft, rechtfertigt das FRAG-Urteil diese erneut mit der Frequenzknappheit und dem hohen finanziellen Aufwand. Gegen diese Begründung wird von Kritikern des ausschließlich öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems zwar eingewandt, dass die Verkabelung zumindest technologisch kein Problem mehr darstelle, das BVerfG demnach die Rechtslage beurteilen müsse, die bei Erfüllung der entsprechenden Verkabelungsvoraussetzungen gegeben wäre; diesen Vorwurf entkräften allerdings folgende Fakten:

- Über neue Hörfunkfrequenzen im UKW-Bereich wird erst auf der UKW-Planungskonferenz 1982/83 entschieden. Danach sollen erst 1985/86 die Frequenzen für ein flächendeckendes Hörfunknetz (100-104 MHz) bestimmt werden, wobei diese Frequenzen teilweise zur Schließung von Versorgungslücken bzw. zur Befriedigung der Ansprüche der Stationierungsstreitkräfte (Art. 60 des Zusatzabkommens zum Natotruppenstatut) benötigt werden.
- Darüberhinaus stehen der Bundesrepublik - wie bereits dargestellt - laut WARC-Konferenz fünf Satellitenkanäle auf einem geostationären Rundfunksatelliten zu. Diese Kapazität kann im Zeitpunkt des Dritten Fernsehurteils jedoch noch nicht voll ausgenutzt werden, da z.B. das deutsch-französische Satellitenabkommen<sup>320</sup> zunächst nur den Start je eines deutschen und französischen baugleichen Versuchssatelliten mit 3 Kanälen vorsieht (Starttermin: April 1985).<sup>321</sup> Erst nach deren Einsatz

<sup>319</sup> Schmidt, Hendrik, „Veto gegen kommerziellen Rundfunk. Das dritte Fernsehurteil in der Tradition seiner Vorgänger,“ a.a.O., S. 1

<sup>320</sup> Bundesgesetzblatt 1981 II, S. 49

<sup>321</sup> Groß, Rolf, "Das dritte Rundfunkurteil des BVerfGs". In: Deutsches Verwaltungsblatt, 1982, S. 561

soll über die Übertragungstechnik und Norm endgültig entschieden werden.

- Was den Kabelrundfunk hinsichtlich einer bundesweiten Ausstrahlung eigens hierfür produzierter Programme betrifft, macht die Inselverkabelung zwar Fortschritte, sie ist 1981 jedoch nur für die Einspeisung drahtlos übertragener, bereits vorhandener Programme oder für kleinere lokale und regionale Programme von Interesse.<sup>322</sup>

Das BVerfG muß sich demnach bereits aufgrund dieser Argumente in seiner Entscheidung 1981 weder durch technologische Neuerungen bedrängt fühlen, die noch gar nicht verfügbar sind, noch kann es bei Prüfung des Gesetzes aus dem Jahre 1967 eine selbst Anfang der 80er Jahre noch nicht finanziell abgesicherte und daher nicht einsetzbare Technik zugrundelegen.

### 2.3. Die Offenheit des Meinungsbildungsprozesses

Neben der Frequenzknappheit und dem finanziellen Aufwand führt das BVerfG in seiner dritten Fernsehentscheidung aber auch die Gefahr der Entstehung von Meinungsmacht, die die Offenheit des Meinungsbildungsprozesses beeinträchtigen kann, als Argument für ein Verbot der Überlassung des Rundfunks an das freie Spiel der Kräfte an.

Bei der Interpretation des Grundrechts der Rundfunkfreiheit geht das BVerfG von dessen Brückenfunktion zwischen Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit aus. Dem Rundfunk wird dabei sowohl als 'Medium' als auch als 'Faktor' eine dienende Funktion zugeschrieben: "Der Rundfunk ist Medium und Faktor des verfassungsrechtlich geschützten Prozesses freier Meinungsbildung. Demgemäß ist Rundfunkfreiheit primär eine der Freiheit der Meinungsbildung in ihren subjektiv- und objektivrechtlichen Elementen **dienende** Freiheit: sie bildet unter den Bedingungen der modernen Massenkommunikation eine notwendige Ergänzung und Verstärkung dieser Freiheit; sie dient der Aufgabe, freie und umfassende Meinungsbildung durch den Rundfunk zu gewährleisten".<sup>323</sup>

Um diese Funktion der Rundfunkfreiheit zu sichern, muß nicht nur die Staatsfreiheit, sondern auch das Verbot der Privatisierung des Mediums im Sinne von Privilegierung der Teilhabe einzelner am Mei-

<sup>322</sup> Groß, Rolf, a.a.O., S.563

<sup>323</sup> BVerfGE 57, S. 320

nungsbildungsprozeß gewährt bleiben (...„selbst einzelnen gesellschaftlichen Gruppen gemeinsam darf die Rundfunkfreiheit nicht ausgeliefert werden“...).<sup>324</sup>

Laut FRAG-Urteil hat der Gesetzgeber folglich zu garantieren, dass "ein Gesamtangebot besteht, in dem die ganze Bandbreite des für die Demokratie konstitutiven Meinungsspektrums Ausdruck findet";<sup>325</sup> überdies müsse bei einem Medium von der Bedeutung des Rundfunks einem "Konzentrationsbestreben von Meinungsmacht" entgegengesteuert werden, welches in dem Ausschluß der auf Verbreitung angelegten Meinungsbildung wie auch in der Mitwirkung von im Besitz von Sendefrequenzen und Finanzmitteln befindlicher Meinungsträger an diesem Prozeß, begründet liege.<sup>326</sup>

Diese Aussagen des BVerfGs zu den möglichen Auswirkungen des 'freien Spiels der Kräfte' im Rundfunkbereich stoßen in der medienrechtlichen Literatur durchaus auf Kritik: so konstatiert beispielsweise Rupert Scholz eine nicht genügende Berücksichtigung des Primats

---

<sup>324</sup> BVerfGE 57, S. 322

*Durch die Normierung verfassungsrechtlicher Anforderungen an einen privatwirtschaftlichen Rundfunk hat das BVerfG mit dem FRAG-Urteil gleichzeitig Barrieren für die Ausübung der Berufstätigkeit auf diesem Gebiet errichtet. Tangiert ist hier das Grundrecht auf Freiheit der Berufswahl (Artikel 12 GG). Schon das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 10. Dezember 1971 zum privaten Fernsehen (s. Anmerk. 300) als Leitsatz herausgestellt, dass die Beseitigung der Freiheit der Berufswahl im Rundfunkrecht nicht gegen Artikel 12 GG verstößt. Die Zulässigkeit solcher Einschränkungen ergibt sich für den Rundfunk zunächst bereits aus dem Wortlaut des Artikel 12 GG selbst, der in seinem Absatz 1 Satz 2 generell bestimmt, dass die Berufsausübung durch Gesetz geregelt werden kann. Mit der Errichtung verfassungsrechtlicher Barrieren im Rundfunksektor grenzt sich die Rundfunkfreiheit vor allem aber auch vom Prinzip der Wettbewerbsfreiheit ab, denn anders als in der gewerblichen Wirtschaft kann nicht allein auf das subjektive Recht abgestellt werden. Vielmehr tritt das Recht des Einzelnen auf Persönlichkeitsentfaltung hinter den objektiven Erfordernissen der Rundfunkfreiheit und ihrer Gewährleistung zurück. Der Rundfunk wird aufgrund seiner gesellschaftlichen Verantwortung - auch wenn er privatwirtschaftlich betrieben wird - nämlich den Bereichen der Kultur und nicht denen der gewerblichen Wirtschaft zugerechnet, da er den Geboten kulturpolitischer Anforderungen, z.B. an Erziehung, Bildung, Freizeitgestaltung und Schutz menschlicher Grundwerte, zu folgen hat. Zitiert nach: Roeber, Georg, „Verfassungsrechtliche Weichenstellung für eine bundesdeutsche Medienpolitik“. In: Film und Recht, Jhg. 25 /1981, Nr. 12, S. 626 f*

<sup>325</sup> Groß, Rolf, a.a.O., S. 563

<sup>326</sup> BVerfGE 57, S. 323

der freiheitlichen Selbstgestaltung,<sup>327</sup> und Thomas Oppermann kritisiert vor allem die verschärften Pluralismusanforderungen als "eine nicht zu übersehende Hürdenhebung in den verfassungsrechtlich zu fordernden öffentlichen Umhiegungen privater Rundfunkveranstaltungen".<sup>328</sup>

In der Tat hält das BVerfG die "Eigengesetzlichkeiten des Wettbewerbs für keinen Garanten eines öffentlichen Meinungsmarktes", da diese unter Umständen dazu führen, dass das "Programmangebot in seiner Gesamtheit den Anforderungen der Rundfunkfreiheit - Gewährleistung freier, individueller und öffentlicher Meinungsbildung - nicht entspreche".<sup>329</sup> Die Gefahr der Konzentration von Meinungsmacht und das Risiko, Fehlentwicklungen nicht mehr korrigieren zu können, schlossen die Überlassung des Rundfunks an private Anbieter aus.<sup>330</sup>

Dieser Befürchtung ist insofern zu widersprechen, als auch die Frage nicht vernachlässigt werden darf, ob das System des öffentlich-rechtlichen Rundfunkmonopols nicht ebenso Gefahr läuft, auf Verbreitung angelegte Meinungen von der öffentlichen Meinungsbildung auszuschließen. Denn nur wer im Besitz von Sendefrequenzen ist, wirkt vorherrschend an der öffentlichen Meinungsbildung mit. Dies gilt auch für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sowie für die in ihnen vertretenen Parteien, Organisationen und Mitarbeiter.

Dennoch sind die Bedenken des Gerichts im Hinblick auf die Erfahrungen im Pressewesen gerechtfertigt:

Argumentiert der Senat vor allem mit dem geschichtlich gewachsenen Pluralismus der Presse,<sup>331</sup> der eine unbesehene Gleichstellung unmöglich mache, belegen die Berichte verschiedener Medienkommissionen, dass auch im Pressewesen die Zahl der Verlagsbetriebe, die Tageszeitungen herausgeben, von 1954-1976 kontinuierlich abgenommen hat und damit auch die Zahl derjenigen Redaktionen und Redaktionsgemeinschaften, die den allgemein-politischen Teil einer Zeitung selbst redigieren.<sup>332/ 333</sup> Insbesondere der überra-

---

<sup>327</sup> Scholz, Rupert, a.a.O., S. 563

<sup>328</sup> Oppermann, Thomas, „Auf dem Weg zur gemischten Rundfunkverfassung in der Bundesrepublik Deutschland.“ In: Juristenzeitung 1981, S. 721 ff

<sup>329</sup> BVerfGE 57, S. 322/323

<sup>330</sup> BVerfGE 57, S. 323

<sup>331</sup> BVerfGE 57, S. 323

<sup>332</sup> *Die Michel-Kommission entkräftet 1967 das vom Bundesverband Dt. Zeitungsverleger (BDZV) auf Bundesebene unterstützte Verlegerar-*

gende Marktanteil des Springer-Konzerns (1982: knapp 40 %) vervollständigt das Bild eines Pressewesens, in dem Meinungspluralismus zunehmend gefährdet ist.<sup>334</sup>

Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangt auch R. Ricker in seiner Stellungnahme zum FRAG-Urteil.<sup>335</sup> Er betont, dass der Einschätzung der Wettbewerbslage durch das BVerfG kaum zu widersprechen sei, "denn selbst im Pressewesen wurde die den Meinungspluralismus gefährdende Konzentration erst eingedämmt, als durch pressespezifische Kartellgesetze<sup>336</sup> der erforderliche Ordnungsrahmen geschaffen worden war".

#### 2.4. Die finanzielle Situation

Neben dem Frequenzmangel stellt das BVerfG in seinem Urteil auch den finanziellen Aspekt des Rundfunkzugangs - in Bezug auf die Offenheit des Meinungsbildungsprozesses - als Argument für das binnenpluralistische Modell heraus. Die Lösung dieses Zugangsproblems sehen die Kritiker der dritten Fernsehentscheidung allerdings in der Zulassung privater Rundfunkveranstalter.<sup>337</sup>

Betrachtet man allerdings die Finanzierungsquellen solcher Veranstalter, wird deutlich, dass auch sie das freie Spiel der Kräfte auf dem Rundfunksektor eher gefährden können.

Die im Vordergrund stehende Finanzierung durch Werbung verpflichtet nämlich den privaten Veranstalter, im Hinblick auf die hohen Produktionskosten der Programme, auf deren Massenattraktivität zu setzen.<sup>338</sup> Zwar kann der Einsatz neuer Kommunikationstechniken zu

---

*gument, das Fernsehen übe einen Verdrängungswettbewerb aus (Bundestags-Drs. 5/2120) aus. Und die Günter-Kommission (1967) stellt die Befürchtung in Abrede, besonders das Werbefernsehen gefährde die wirtschaftliche Existenz der Verlage (Bundestags-Drs. 5/3122).*

<sup>333</sup> Groß, Rolf, "Das dritte Rundfunkurteil des BVerfGs", a.a.O., S. 564

<sup>334</sup> Groß, Rolf, "Das dritte Rundfunkurteil des BVerfGs", a.a.O., S. 564

<sup>335</sup> Ricker, Reinhard, "Freiheit und Ordnung des Rundfunks nach dem dritten Rundfunkurteil des BVerfGs". In: Neue Juristische Wochenschrift, 1981/36, S. 1926

<sup>336</sup> 3. Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. In: Bundesgesetzblatt 1976/1, S. 1697

<sup>337</sup> Scholz, Rupert, a.a.O., S. 565; Oppermann, Thomas, a.a.O., S. 712

<sup>338</sup> Groß, Rolf, "Das dritte Rundfunkurteil des BVerfGs", a.a.O., S. 564

einer vorübergehenden Ausweitung des Werbevolumens führen, auf Dauer hängt jedoch der Gesamtumsatz der Werbewirtschaft vom Bruttosozialprodukt ab, d.h. geringeres Wachstum wird parallele Entwicklungen bei den Werbeaufwendungen auslösen. Außerdem gehen selbst Befürworter eines Zugangs privater Veranstalter Anfang der 80er Jahre noch davon aus, dass durch vermehrte Fernsehwerbung höchstens zwei weitere flächendeckende Fernsehprogramme finanziert werden können. Gerade diese Begrenztheit des Werbeaufkommens wird nun in der Zukunft die Konkurrenz um die Anteile am "Werbekuchen" <sup>339</sup> verschärfen. Schwächere Unternehmen werden auf Dauer ihre Anteile an der Werbung in den elektronischen Medien nicht halten können, so dass in diesen Prozeß multinationale Medienunternehmen noch größere Vorteile besitzen werden als z.B. bei der erörterten Pressekonzentrationswelle zwischen 1950-70, da sich die Aktivitäten ihrer verschiedenen Unternehmensbereiche finanziell wechselseitig abstützen können (z.B. Bertelsmann-AG; Kirch-Konzern).

Darüberhinaus werden die großen Medienkonzerne mittels Lizenzgebühren auf den internationalen Medienmärkten über die Programmgestaltung, wenn nicht gar über die Existenz schwächerer Unternehmen entscheiden. Der wachsende Anteil von Fremdproduktionen, insbesondere beim ZDF, ist bereits ein Indiz für diese Entwicklung. <sup>340</sup>

## **2.5. Anforderungen an eine - privatrechtliche - Rundfunk - organisation**

Auch die Anforderungen, die das BVerfG an die 'Organisation' des Rundfunks stellt, ergeben sich wiederum aus der Bedeutung dieses Mediums in einem offenen Meinungsbildungsprozeß.

So ist der erkennende Senat der Auffassung, dass eine sog. 'binnenpluralistische' Struktur (innerhalb der Anstalt muß pluralistische Vielfalt gewährleistet sein) diesen Anforderungen am besten Rechnung trägt. Dieser Struktur entsprechen - zumindest von ihrem internen Organisationsmodell aus betrachtet - zunächst die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten; als Rundfunkveranstalter denkbar sind aber durchaus auch 'juristische Personen des Privatrechts', vorausgesetzt auch sie gewährleisten pluralistische Vielfalt. Bedeutete dies bisher, dass in der privatrechtlichen Organisationsform in ähnlicher Weise wie in der öffentlich-rechtlichen Anstalt alle gesellschaftlichen Kräfte zu Wort kommen können und die Freiheit der Berichter-

<sup>339</sup> Groß, Rolf, "Das dritte Rundfunkurteil des BVerfGs", a.a.O., S. 564

<sup>340</sup> Groß, Rolf, "Das dritte Rundfunkurteil des BVerfGs", a.a.O., S. 565

stattung unangetastet bleiben soll, geht das FRAG-Urteil nun aber mit seiner Aussage "Das Grundgesetz schreibt keine bestimmte Form der Rundfunkorganisation vor"<sup>341</sup> einen Schritt weiter.

Der Gesetzgeber kann danach die Rundfunkfreiheit auch durch 'externe', d.h. außenpluralistische Vielfalt herstellen. Bei Einführung dieser Variante würde demgemäß der Pluralismus lediglich dadurch gesichert, dass das Gesamtangebot der inländischen Programme der Meinungsvielfalt auch tatsächlich entspricht.<sup>342</sup> Mit einer Entscheidung für dieses Modell müßte der Gesetzgeber überdies auch nicht mehr bis zum Wegfall der 'Sondersituation' des Rundfunks warten, da das Gericht die fortbestehende Frequenzknappheit durch die anteilige Vergabe von Sendezeiten entschärfen will ('time-sharing').

<sup>343</sup> Damit würde eine Form des 'Koordinationsrundfunks', <sup>344</sup> wie er z.B. in Holland (NOS) verwirklicht ist, möglich, vorausgesetzt der Rezipient kann von dem pluralistischen Spektrum des Rundfunks auch tatsächlich überall Gebrauch machen.<sup>345</sup>

Diese Bedingung für das außenpluralistische Modell, nämlich den gesellschaftlich relevanten Gruppen nicht nur das Recht zur Rundfunkveranstaltung einzuräumen, sondern sie auch in die Lage zu versetzen, faktisch von ihr Gebrauch zu machen, betont das BVerfG nicht nur durch die Forderung nach Vorkehrungen des Gesetzge-

---

<sup>341</sup> BVerfGE 57, S. 321

<sup>342</sup> BVerfGE 57, S. 325

*Ob und wie sich ein solches Modell verwirklichen läßt, erscheint dem Medienwissenschaftler Bernd-Peter Lange fraglich: "Wenn sich z.B. der Axel-Springer-Verlag um eine Lizenz bemüht, wer wiegt ihn dann aus, um ein pluralistisches Spektrum des Gesamtangebots zu sichern? Wenn sich der Bundesverband der Deutschen Industrie bewirbt, der DGB aber gar nicht Rundfunkveranstalter werden will beziehungsweise die erforderlichen Finanzmittel nicht aufbringen kann, ist dann privater Rundfunk zum Scheitern verurteilt?" Zitiert nach: Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung 'Das Parlament', XXXI/51 vom 19.12.1981, S. 30*

<sup>343</sup> BVerfGE 57, S. 327

<sup>344</sup> *Unter Koordinationsrundfunk ist zu verstehen, dass den einzelnen gesellschaftlich relevanten Gruppen das Recht eingeräumt wird, sich als Rundfunkveranstalter zu konstituieren.*

<sup>345</sup> Herzog, Roman; in: Maunz-Dürig-Herzog, GG-Kommentar, Rdnr. 230 f zu Artikel 5 GG.

*Der Vorschlag des Gerichts, die Frequenzknappheit durch anteilige Vergabe von Sendezeiten zu entschärfen, würde allerdings unter dem Gesichtspunkt unterschiedlich hoher Einschaltquoten zu den einzelnen Tageszeiten zu erheblichen Verteilungsproblemen führen.*

bers, die gewährleisten, dass das "Gesamtangebot der inländischen Programme der bestehenden Meinungsvielfalt tatsächlich im wesentlichen entspricht", sondern auch durch den Hinweis, dass die Garantie der Rundfunkfreiheit ebenso in der Verantwortung des Gesetzgebers bleibe wie beim binnenpluralistischen System.<sup>346</sup>

Die dargestellten Schlußfolgerungen des Senats werden in einem aus Anlaß der FRAG-Entscheidung von der Monopolkommission erstellten Sondergutachten zu Wettbewerbsproblemen bei der Einführung von privatem Hörfunk und Fernsehen gestützt, da auch nach ihrer Ansicht ein werbefinanziertes, an Einschaltziffern orientiertes System die Chancen der Programmvietalt reduziert.<sup>347</sup>

## 2.6. Anforderungen an Kabelpilotprojekte

Auch die sog. 'Kabelpilotprojekte' haben sich an dem FRAG-Urteil zu messen. Das BVerfG betont, dass bei zeitlich und örtlich begrenzten Versuchen der Gesetzgeber eine größere Gestaltungsfreiheit besitze.<sup>348</sup> Daraus ist zu folgern, dass zum einen neue Rundfunkveranstalter an Kabelpilotprojekten nach wie vor nicht ohne Entscheidung des Gesetzgebers beteiligt werden können, zum anderen, dass sich die Länder über elementare Anforderungen des Urteils nicht hinwegsetzen dürfen. Im übrigen sollen die Pilotprojekte auch Versuchscharakter besitzen, wobei als 'Versuch' nur ein Probelauf mit der Möglichkeit alternativer Entscheidung bei Versuchsende gewertet werden soll.<sup>349</sup>

Dieses Erfordernis eines Entscheidungsspielraums ist jedoch dann nicht erfüllt, wenn z.B. aufgrund der Projektgröße Investitionen getätigt und Besitzstände geschaffen werden, deren Rücknahme bei einer Beendigung des Projekts nicht mehr oder nur sehr schwer möglich ist. Inwieweit ein Pilotversuch darüberhinaus auch den Pluralismusanforderungen des BVerfGs entsprechen muß, bleibt in diesem Urteil unerörtert.

Fest steht jedoch, dass der Landesgesetzgeber keinesfalls z.B. eine Mischform von Koordinationsrundfunk und Integrationsrundfunk einführen darf, ohne gleichzeitig den Pluralismusanforderungen, die das

---

<sup>346</sup> BVerfGE 57, S. 325

<sup>347</sup> Groß, Rolf, "Das dritte Rundfunkurteil des BVerfGs", a.a.O., S. 566

<sup>348</sup> BVerfGE 57, S. 324

<sup>349</sup> Groß, Rolf, "Das dritte Rundfunkurteil vor dem BVerfG", a.a.O., S. 566/567



BVerfG an das jeweilige Rundfunksystem stellt, gerecht zu werden.  
350

## 2.7. Anforderungen an die - öffentlich-rechtliche - Anstaltsorganisation

Das FRAG-Urteil v. 16. Juni 1981 löst zunächst die unmittelbaren Rechtswirkungen des § 31 BVerfGG aus. Danach ist gemäß Absatz 1 dieser Vorschrift das saarländische Rundfunkgesetz hinsichtlich des im Tenor genannten Teils nichtig, und sind gemäß Absatz 2 die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder dahingehend verpflichtet, keine inhaltsgleichen Gesetze zur Regelung privater Rundfunkveranstaltung zu erlassen.<sup>351</sup>

Darüberhinaus appelliert das FRAG-Urteil mit seiner Aussage, durch die bestehenden öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten würden jedenfalls dem *Anspruch* nach 'alle maßgeblichen Gruppen und Richtungen im Programm zu Wort kommen', an die bereits bestehenden Rundfunkanstalten und deren Programmmitarbeiter, künftig insbesondere das Ausgewogenheits- und Vielfaltsprinzip noch besser als bisher zu beachten. Überdies werden in dem Urteil Anforderungen an die Ausgestaltung der öffentlich-rechtlichen Anstaltsorganisation gestellt. So betont das BVerfG in Fortführung seiner bisherigen Rechtsprechung, dass nur durch 'gesetzliche Regelungen' die gesellschaftlich relevanten Gruppen und auch der effektive Einfluß des sie vertretenden Anstaltsorgans sachgerecht bestimmt werden könnten.<sup>352</sup>

Insbesondere unter dem Gesichtspunkt des gesetzlichen Erfordernisses ist allerdings auch das WDR-Gesetz in seiner Fassung von 1974 problematisch, da es zum einen nach § 17 Absätze 3 u. 4 WDRG lediglich einer Satzung des Veranstalters überlassen bleibt, die gesellschaftlich relevanten Gruppen zu bestimmen, und zum anderen auch die Abdrängung dieser Gruppen in eine nur konsultierende Position (WDR - Programmbeirat) mit der ihnen vom BVerfG zuerkannten Stellung an sich unvereinbar ist.

<sup>350</sup> Groß, Rolf, "das dritte Rundfunkurteil vor dem BVerfG", a.a.O., S. 567

<sup>351</sup> Herrmann, Günter, a.a.O., S. 639

<sup>352</sup> BVerfGE 57, S. 324

## 2.8. Medienpolitisches Echo auf das FRAG-Urteil

Das Echo, das das FRAG-Urteil bei den Medienpolitikern findet, ist nicht überraschend:

CDU/CSU treten dafür ein, dass nach der jüngsten BVerfG-Entscheidung die jeweiligen Landesmediengesetze nunmehr neben den bestehenden Rundfunkanstalten auch private Programmveranstalter zulassen müssen. Demgemäß soll die Verkabelung möglichst schnell vorangetrieben werden und beim Satellitenrundfunk ein ungehinderter, grenzüberschreitender Informationsfluß garantiert werden, um dadurch u.a. Chancen für die bessere Verständigung der Bürger Europas zu schaffen.

Die SPD sieht wiederum sich durch das FRAG-Urteil in ihrer eigenen Rundfunkpolitik bestätigt: der öffentlich-rechtliche Rundfunk der Bundesrepublik Deutschland ist ausdrücklich verfassungsrechtlich anerkannt worden. Demgemäß beabsichtigt die SPD - so Gert Börnsen, damaliges Mitglied der Kommission 'Medienfragen' beim SPD-Parteivorstand -, bei der Finanzierung der notwendigen Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mitzuhelfen. Voraussetzung hierfür sei allerdings der Verzicht auf neue Vollprogramme<sup>353</sup> (z.B. Satelliten- oder Kabelfernsehen; Vormittagsprogramme) und die maßvolle Erweiterung des technischen Angebots nach sozialen und gesellschaftlichen Prioritäten (z.B. Schrifttext für Hörgeschädigte). Auch müsse das Programmangebot sich noch mehr der Bürgerkritik und Bürgerbeteiligung öffnen und die Kontrollorgane bürgernäher arbeiten bzw. öffentlich tagen.

Die von CDU/CSU geforderte Beseitigung politischer Investitionshemmnisse auf dem Gebiet der neuen Kommunikationstechniken empfindet die SPD dagegen als eine Gefahr für die weitere Zerstörung mitmenschlicher Beziehungen und für die totale Technisierung der Privatsphäre. Mit der Realisierung dieser Forderung - so Börnsen - „bekäme man den verkabelten und vernetzten Menschen; eine Vision, die von der Mehrzahl der Bürger abgelehnt werde.“ Die SPD ist daher auch weiterhin gegen eine Breitbandverkabelung und hält zusätzliche Fernsehprogramme weder aus sozialen Gründen für wünschenswert noch für finanziell verantwortbar. Auch die Kabelpilotpro-

<sup>353</sup>

*Vollprogramm ist ein Rundfunkprogramm mit vielfältigen Inhalten, in welchem Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung einen wesentlichen Teil des Gesamtprogramms bilden. Selbst unter privatwirtschaftlichen Veranstaltern und im Kreis der Landesmedienanstalten ist zu dem Zeitpunkt allerdings umstritten, ob beispielsweise PRO SIEBEN, RTL II, Kabel 1 - alle als Vollprogramme zugelassen - wegen ihres geringen Anteils an Information und Bildung nicht doch eher Spartenprogramme sind. Zitiert nach: ARD, ZDF (Hrsg.), „Was Sie über Rundfunk wissen sollten“, a.a.O., S. 32*

jekte stehen - was Zahl und Umfang anbetrifft - für die SPD erneut auf dem Prüfstand. Eine gemeinsame Finanzierung (von verschiedenen SPD-geführten Landesregierungen und den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten) sei hier nur möglich, wenn sämtliche Projekte 'rückholbar' seien. Was die Satellitenerprobung anbetrifft, soll sie zunächst mit allgemeinen Programmen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten unter Berücksichtigung von Produktionen europäischer Nachbarn erfolgen.<sup>354</sup>

Bereits drei Jahre später, 1984, wird diese sehr strikte Haltung der SPD durch die sog. 'normative Kraft des Faktischen'<sup>355</sup> allerdings in mehreren medienpolitischen Beschlüssen revidiert: nunmehr stimmt auch die SPD der Zulassung privater Anbieter zu, allerdings nur unter der Bedingung einer Garantieerklärung für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und der Gewährleistung, dass die neuen (privaten) Rundfunkanbieter durch ihre Organisationsform alle gesellschaftlich relevanten Kräfte im Programm zu Wort kommen lassen.

<sup>356</sup> Die flächendeckende Verkabelung lehnt die SPD dagegen immer noch ab, nun jedoch mit der Begründung, dass das Breitbandkabel gegenüber der Satellitentechnik einer überalterte und daher nicht mehr existenzfähige Telekommunikationstechnik sei.

Die FDP vertritt trotz der FRAG-Entscheidung des BVerfGs weiterhin die Auffassung, dass nach Artikel 5 GG der Zugang zu den Medien grundsätzlich jedermann zustehen müsse. Private Anbieter sollten daher künftig neben den bestehenden öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und den Presseorganen eine sog. dritte 'Mediensäule' bilden.

Die Grünen vertreten dagegen den Standpunkt, dass gesetzliche Landesregelungen zu schaffen seien, die kommerziellen Rundfunk wirksam verhindern. Da ihrer Ansicht nach die Verkabelungspläne der Union, der FDP sowie großer Teile der (Werbe-)Wirtschaft das Ziel haben, den geplanten Privatsendern weitere Kanäle zu erschließen, fordern sie konsequenterweise einen Verkabelungsstop und einen Abbruch sämtlicher Pilotprojekte. Den Satellitenfunk, der ausschließlich der Völkerverständigung dienen soll, möchten sie unter eine demokratische und internationale Kontrolle stellen.

---

<sup>354</sup> Börnsen, Gert, „Rundfunk muß der Allgemeinheit dienen“. In: Funk Report, Jhg. 1981 /16, S. 11-13

<sup>355</sup> *Mittlerweile ist es 1982 zu einem Regierungswechsel auf Bundesebene gekommen. Die konservative Bundesregierung beginnt sogleich, ihre Privatrundfunkpläne insbesondere auf Länderebene (in den unionsgeführten Bundesländern) in die Tat umzusetzen.*

<sup>356</sup> Brepohl, Klaus, „Lexikon der neuen Medien“. Deutscher Institutsverlag, 4. Aufl., Köln 1985, S. 127

Die ARD schließlich begrüßt das Urteil in der damaligen rundfunkpolitischen Situation als Bestätigung dafür, dass die mitunter geforderte Abkehr von der öffentlich-rechtlichen Idee mit pluralem Programmauftrag und pluraler gesellschaftlicher Kontrolle in der Praxis nicht haltbar sei.<sup>357</sup>

### 3. Die Durchführung eines Modellversuchs mit Breitbandkabel in Dortmund (Kabelversuchsgesetz NW)

#### 3.1. Die medienpolitische Situation auf Bundesebene

Die von den Ministerpräsidenten der Länder im Mai 1978 beschlossenen Kabelversuche befinden sich im Zeitpunkt des FRAG-Urteils noch in Warteposition.<sup>358</sup> Der 1978 getroffene medienpolitische Beschluß der Länder, der die öffentlich-rechtliche Struktur der bundesdeutschen Rundfunkordnung bis zum Abschluß der Pilotprojekte garantiert, ist ein rundfunkpolitischer Kompromiß, denn im Gegensatz zu den SPD-regierten Ländern, die für eine Überantwortung der neuen Techniken mit Ausnahme des Bildschirmtextes an öffentlich-rechtliche, pluralistisch verfaßte Träger eintreten, fordern die unionsregierten Länder langfristig die Nutzung der neuen Techniken durch private Veranstalter.

Der Regierungswechsel 1982 und die Bestätigung der sogenannten "Wende" durch die Bundestagswahl im Winter 1983 verändert dann jedoch das medienpolitische Kräfteverhältnis entscheidend. Ist der Bund bisher unter dem Einfluß der SPD/FDP - Regierung mit seinen Kompetenzen auf der Seite der Befürworter des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems zu finden, ändert sich seine Haltung mit der Ernennung des CDU - Medienexperten Christian Schwarz-Schilling zum Bundespostminister.<sup>359</sup> Der mühsam erkämpfte Konsens hinsichtlich der Kabelpilotprojekte wird nunmehr vom Bund unterlaufen, indem

<sup>357</sup> Herrmann, Günter, „Auswirkungen des FRAG-Urteils des Bundesverfassungsgerichts“. In: Film und Recht, Jhg. 12/1981, S. 630

Brepohl, Klaus, „Lexikon der neuen Medien“, a.a.O., S. 127-129

<sup>358</sup> *Auf der Grundlage der Empfehlungen der KtK 1973 einigt man sich auf der Ministerpräsidentenkonferenz vom 11. Mai 1978 darauf, vier Feldversuche 'Kabelfernsehen' durchzuführen; zwei in unionsregierten Bundesländern (Mannheim/Ludwigshafen - München) und zwei unter SPD/FDP geführten Landesregierungen (Berlin-Dortmund. Zitiert nach: Winkel, Herbert, "Die Kabelpilotprojekte - ihre medienpolitischen und medienrechtlichen Hintergründe". In: Glotz / Kopp, aaO, S. 149*

<sup>359</sup> Klimmt, Reinhard, a.a.O., S. 118 f

die Bundespost eine ehrgeiziges Ausbauprogramm für Breitbandverkabelung auf den Weg bringt, ohne die vorher unterzeichneten Verträge über die Kabelpilotprojekte weiter zur Kenntnis zu nehmen. Die neue Kabeltechnik sowie die Bereitstellung von Verteil- und direktstrahlenden Satelliten sollen die Argumente - insbesondere auch des BVerfGs -, nach denen die technische Begrenztheit der Frequenzen die öffentlich-rechtliche Form der elektronischen Medien zwingend erfordere, entkräften und damit auch privaten Veranstaltern den Weg ebnen.<sup>360</sup> Ein weiteres Ergebnis der Wende ist die stillschweigende Billigung der Ausstrahlung des deutschsprachigen RTL-plus Fernsehprogramms auf das Saarland und den westlichen Teil von Rheinland-Pfalz.<sup>361</sup>

Auf Länderebene wird je nach parteipolitischer Führung unterschiedlich auf die neue Entwicklung reagiert, was in den vom BVerfG im FRAG-Urteil für Pilotprojekte geforderten jeweiligen Gesetzesbestimmungen zutage tritt.

So modifiziert beispielsweise das unionsregierte Rheinland-Pfalz die ihm auf der Ministerpräsidentenkonferenz 1978 als einzigem Bundesland zugestandene Beteiligung privater Veranstalter dahingehend, dass es in seinem am 4. Dezember 1980 verabschiedeten Landesgesetz über einen Versuch mit Breitbandkabel nicht mehr die Wahrung der Ausgewogenheit des Gesamtprogramms bei der Konzessionsvergabe an Privatveranstalter fordert.<sup>362</sup> Dieser den ursprünglichen Zielen des BVerfGs zuwiderlaufenden Entwicklung in den unionsregierten Bundesländern, insbesondere den weitgehend marktmäßigen Ansätzen in Ludwigshafen, setzt das für das Dortmunder Pilotprojekt am 20. Dezember 1983 geschaffene Kabelversuchsgesetz ein öffentlich-rechtliches Alternativmodell entgegen.<sup>363</sup>

Das nordrhein-westfälische Kabelversuchsgesetz (KabVersG NW) normiert die Durchführung eines Modellversuchs mit Breitbandkabel in Dortmund, der die Entscheidung über eine künftige Nutzung der Breitbandtechnik vorbereiten und wissenschaftliche Erkenntnisse

---

<sup>360</sup> Klimmt, Reinhard, a.a.O., S. 118

<sup>361</sup> Klimmt, Reinhard, a.a.O., S. 119

<sup>362</sup> anders dagegen: Artikel 11 Abs. 2 S. 5 des Staatsvertragsentwurfs

<sup>363</sup> *Der ursprünglich im Juni 1982 vorgelegte Gesetzentwurf ist in den darauffolgenden eineinhalb Jahren in Richtung auf eine stärkere Reformorientierung überarbeitet worden. Siehe hierzu: Stock, Martin, "Landesmedienrecht im Wandel - eine Zwischenbilanz am Beispiel NRW -". In: Schriftenreihe Institut für Rundfunkrecht, Köln, 42, Beck Verlag, München 1986, S. 105ff*

über die Nutzungsmöglichkeiten und Wirkungen bei der Nutzung der Technik

- auf den Einzelnen, die Familie, das gesellschaftliche Leben;
- auf die bereits existierende Medienstruktur, insbesondere Film und Presse;
- auf die bestehende Wirtschaftsstruktur und die Entwicklung der Informationsbeziehungen;
- hinsichtlich neuer Organisations- und Finanzierungsformen gewinnen soll.<sup>364</sup>

Dabei ist ursprünglich - wie die wichtigsten Gestaltungselemente des Gesetzes verdeutlichen - an ein Entwicklungsmodell für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bzw. an eine Alternative zum Kabel- und Satellitenfernsehen gedacht. So beharrt z.B. das KabVerG NW auf dem Grundsatz einer ausschließlich öffentlich-rechtlichen Trägerschaft und verbietet, mit Ausnahme des 'Offenen Kanal Dortmund', die Überlassung von Sendezeit an private Dritte zur eigenverantwortlichen Gestaltung.<sup>365</sup>

### 3.2. Innovationen auf dem Programmsektor durch pilot - spezifische Angebote

Indem das KabVersG NW die Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunkdiensten weiterhin dem WDR und ZDF überläßt, trifft es eine 'binnenpluralistische Option', die durch ein entsprechendes Programmangebot realisiert werden soll. Zu diesem Zweck werden neben den herkömmlichen Programmen (Erstes, Zweites und Drittes Programm) den Zuschauern im Fernsehbereich zusätzlich sog. 'pilot-spezifische Angebote' gemacht.

Gemäß den Richtlinien für die Programmrahmenplanung des Rundfunkrats des WDR<sup>366</sup> zählen dazu:

---

<sup>364</sup> Lange, Bernd-Peter, "Begleitforschung zum Kabelpilotprojekt Dortmund - eine Zwischenbilanz". In: Mediaperspektiven, Jhg. 1987/10, S. 630

*Das Dortmunder Kabelpilotprojekt entspricht den Vorgaben des BVerfGs (FRAG-Urteil) sowohl in der Ablehnung zusätzlicher Werbung in den geplanten Rundfunkangeboten als auch in der Weigerung, Zeitschriftenverlage institutionell und an der Programmverantwortung zu beteiligen.*

<sup>365</sup> Stock, Martin, „Landesmedienrecht im Wandel“, a.a.O., S. 107

<sup>366</sup> Zitiert nach: Breitkopf, Klaus/ Schiwy, Peter/ Schneider, Beate, „Medien und Telekommunikation. Recht, Politik und Technik in Deutsch-

- je ein lokales Hörfunk- und Fernsehprogramm;
- die 'Spartenprogramme' des WDR<sup>367</sup>, die den Teilnehmern die Chance eröffnen sollen, im Rahmen eines festgelegten Sende-schemas nach Möglichkeit jederzeit ein ihre persönlichen Inter-essen berücksichtigendes Programmangebot zu wählen. (Sport und Information; Bildungsfernsehen -z.B. „die kluge Sie-ben“-; Familienfernsehen; Kulturprogramme -z.B. Oper, Musical und Film-; Unterhaltungskanal);<sup>368</sup>
- Wiederholungsprogramme (vom Vorabend) aus dem Fern-sehgemeinschaftsprogramm, dem Westdeutschen Fernsehen und dem Rahmenprogramm des Westdeutschen Werbefernsehens;<sup>369</sup>
- Hörfunk- und Fernsehsendungen im Offenen Kanal.<sup>370</sup>

Hinzu kommt das als experimentelles Kulturprogramm entworfene deutsch-schweizerisch-österreichische Satellitenvollprogramm '3 sat', mit dem das ZDF eine Alternative zum Kabelfernsehen schaffen möchte.<sup>371</sup>

---

land und Europa.“ Kommentar, Bd. II (Stand: 1. 11. 1992), Verlag R.S. Schulz, Starnberg-Percha 1993, Kapitel J 2.11, S. 1 f

<sup>367</sup> *Spartenprogramm ist ein Rundfunkprogramm mit im wesentlichen gleichartigen Inhalten.*

<sup>368</sup> *Die Zusammenstellung der Spartenprogramme erfolgt in der Regel auf der Grundlage vorhandener oder durch Kauf zu erwerbender Programmbeiträge. Bei Neuproduktionen - insbesondere beim Spartenprogramm Bildung - wird eine Zusammenarbeit mit örtlichen Institutionen und Einrichtungen (z.B. Volkshochschulen) angestrebt. Die Einzelbeiträge der Spartenprogramme sollen grundsätzlich mehrfach wiederholt werden, um die Auswahlmöglichkeiten der Teilnehmer zu erweitern. Zitiert nach: Breitkopf, Klaus/ Schiwy, Peter/ Schneider, Beate, „Medien und Telekommunikation. Recht, Politik und Technik in Deutschland und Europa,“ a.a.O., S. 2*

<sup>369</sup> *In diesem Kanal werden in einem ausgewogenen Verhältnis vornehmlich bildende und unterhaltende Beiträge wiederholt.*

<sup>370</sup> Frank, Bernward / Klingler, Walter, "Die veränderte Fernsehlandschaft. Zwei Jahre ARD / ZDF Begleitforschung zu den Kabelpilotprojekten". Alfred Metzner Verlag, Frankfurt a.M. 1987, S. 43; Drescher, Thomas, "Kabelfunk Dortmund". In: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), "Rundfunk und Fernsehen im Lichte der Entwicklung des nationalen und internationalen Rechts". Baden-Baden 1986, S. 60

<sup>371</sup> *3sat wird am 1. Dezember 1984 durch ZDF, ORF, SF DRS gegründet (seit Februar 1993 beteiligt sich auch die ARD an diesem öffentlich-rechtlichen Programm). Im Februar 1984 weisen die Ministerpräsidenten der Länder dem ZDF einen der beiden für die Bundespost auf dem ECS - F1 verfügbaren Kanäle - den Ostbeam - zu, der dann am 1.12.1984 durch 3sat belegt wird (seit April 1990 ist 3sat über den Fernsehsatelliten ASTRA zu empfangen). In der Folgezeit entsteht ein Programmschema, das alle wesentlichen Faktoren eines Vollprogramms berücksichtigt, definierte Sendeplätze (seit Dezember 1993 gibt es ein durchgehendes Programmangebot von 8.00 Uhr bis ca. 1.00 Uhr) ausweist. Das Programmangebot enthält einen hohen Anteil*

Neben diesen Programmangeboten sind auch 'Kabeltextverteilungs-  
dienste' in Form von kanalintern begleitenden Programminformationen  
(Videotext) vorgesehen.

### 3.3. Innovationen in der Lokalkommunikation

Ein weiterer Schwerpunkt des Pilotprojekts liegt im Bereich der Lo-  
kalkommunikation.

In Fortführung seiner Regionalisierungsbestrebungen der letzten  
Jahre (z.B. durch die regionalen Fensterprogramme<sup>372</sup>) gelingt dem  
WDR durch den Dortmunder Lokalfunk der Einstieg in die örtliche  
Publizistik (§ 4 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 KabVersG NW).<sup>373</sup>

Zielgruppe des Lokalhörfunkprogramms ist die Bevölkerung der Stadt  
Dortmund, obgleich 'Radio Dortmund' über sog. 'low-power-stations'  
<sup>374</sup> auch in weiten Teilen des Umlandes empfangen werden kann.<sup>375</sup>

Der Aufgabenbereich ist nach dem 'Faktor - Medium Prinzip' ange-  
legt, das einerseits den Dortmunder Bürger auf dem Gebiet der Lo-

---

*an bildenden und informierenden Sendungen, keinerlei Werbung und  
die gezielte Wiederaufführung angesammelten Programmvermögens  
von ZDF, ORF, SRG, (ARD). 1997 erreicht 3sat 25 Millionen Kabel-  
Haushalte und 8 Millionen mit Satellitendirekttempfang in den Partner-  
ländern Deutschland, Österreich und Schweiz. Zitiert nach: Frank /  
Klingler, a.a.O., S. 43*

<sup>372</sup> Das (Regional-)Fensterprogramm ist ein zeitlich und räumlich be-  
grenztes Rundfunkprogramm mit im wesentlichen regionalen Inhalten  
im Rahmen eines Hauptprogramms. Hierzu zählt z.B. das regionale  
Fensterprogramm OWL in der WDR 3 – Sendung 'Aktuelle Stunde' für  
das Gebiet Ostwestfalen –Lippe.

<sup>373</sup> 1995 wird mit der Ausstrahlung des Frühstücksfernsehens, gemein-  
sam mit dem ZDF, acht sog. Fensterprogrammen in der WDR 3-  
Sendung 'Aktuelle Stunde' am frühen Abend, sowie mit entsprechen-  
den, über den Tag verteilten Hörfunkprogrammen, ein sehr hoher  
Grad an Regionalisierung in NRW erreicht. Zitiert nach: Först, Walter,  
„Rundfunkpublizistik und Staat. Das Medium in Nordrhein- Westfa-  
len.“In: Anknüpfungen, Essen 1995, S. 315

<sup>374</sup> Bei den sog. 'low-power-stations' handelt es sich um Sender, die auf  
derselben Frequenz ausstrahlen, sich aber gegenseitig aufgrund ihrer  
geringen Sendestärke nicht beeinträchtigen. Ihr vorgesehener Fre-  
quenzbereich beträgt 100-108 Megahertz. Zitiert nach: Der Deutsche  
Städte- tag, "Lokaler Rundfunk - ein Angebot für die Städte und ihre  
Bürger". Köln 1985, S. 23

<sup>375</sup> Auf diesem Wege erreicht der Lokalfunk 1987 über die an Kabel-  
anlagen angeschlossenen ca. 5400 Haushalte hinaus, ein Publikum  
von ca. 1,8 Millionen Hörern. Zitiert nach: Stock, Martin, „Landesme-  
dienrecht im Wandel“, a.a.O., S. 108



kalpolitik, bei Umweltproblemen, Sportereignissen, Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsfragen informiert und andererseits dadurch, dass der WDR Eigenbeiträge nicht erwerbswirtschaftlich orientierter Dritter in das Programm miteinbezieht, auch Konzepte eines Bürger- und Gruppenrundfunks (in Anlehnung an das Modell des sog. Integrationsrundfunks) in den Lokalfunk einbringt (§ 4 Abs. 3 Satz 2 Kab-VersG NW).<sup>376</sup> Hierdurch soll ein möglichst intensiver Kontakt zu den Dortmunder Bürgern im Verbreitungsgebiet hergestellt werden, um die Distanz zum Medium Rundfunk abzubauen und neue Nutzungsmöglichkeiten - außer der konsumierenden - für die soziale Kommunikation zu erschließen.

### 3.4. 'Rundfunk durch alle' - Der Offene Kanal Dortmund

In Folge der KtK - Empfehlung, in Kabelpilotprojekten auch die Möglichkeit eines Offenen Kanals (Hörfunk und Fernsehen)<sup>377</sup> zu erproben, ist immer wieder darauf hingewiesen worden, es gäbe in der lokalen Kommunikation eine "mediale Unterversorgung",<sup>378</sup> die aus anderen Artikulationswünschen resultiere, als die, die in den herkömmlichen Medien ihren Ausdruck fänden. Demgemäß verfolgen die 'Offenen Kanäle' eine mehrfache Zielsetzung:

- einen Beitrag zur Verwirklichung des Grundrechts auf freie Meinungsäußerung zu leisten;
- kreative Fähigkeiten zu fördern;
- ein programmliches Experimentierfeld zu schaffen;

<sup>376</sup> Stock, Martin, "Landesmedienrecht im Wandel", a.a.O., S. 108

<sup>377</sup> *In der Bundesrepublik wird während der Studentenbewegung und der außerparlamentarischen Opposition Ende der sechziger Jahre, wie auch später im Rahmen der Anti-Atomkraft-Bewegung (AKK), Bertold Brechts 'Radiotheorie', „einen Distributionsapparat in einen Kommunikationsapparat zu verwandeln“, wiederbelebt. In der Folge entstehen (rechtswidrige) Piratensender, insbesondere im Zusammenhang mit der Vor- und Nachbereitung der politischen Demonstrationen. Die Einrichtung 'Offener Kanäle' wird daher medienpolitisch als „Kanalisation des Wildwuchses“ bewertet und gefördert. Die Idee, im Zuge des Kabelfernsehens 'Offene Kanäle' einzurichten, hat 1977/78 das ZDF. Vorbild sind die sog. 'Public-Access'-Regelungen in den USA, die besagen, dass in jedem Kabelnetz mit mehr als 3.500 Teilnehmern die Möglichkeit für Bürgerfernsehen geschaffen werden muß. Zitiert nach: ARD/ZDF(Hrsg.), „Was Sie über Rundfunk wissen sollten“, a.a.O., S. 84*

<sup>378</sup> Pätzold, Ulrich/ v. Studnitz, Cäcilia/ Lachmuth, Joachim, "Der offene Kanal im Kabelpilotprojekt Dortmund". In: Presse- und Informationsdienst der Landesregierung NRW (Hrsg.), Düsseldorf 1987, S.32

- den öffentlichen Meinungsbildungsprozeß über regionale bzw. lokale Politik, Wirtschaft und Kultur zu beleben sowie
- die Verwirklichung medienpädagogischer Zielsetzungen zu unterstützen.<sup>379</sup>

Die Förderung dieser Kommunikationsmöglichkeiten der Bewohner macht sich der Offene Kanal Dortmund zur Aufgabe, bei deren Erfüllung er sich sowohl in seiner Programmarbeit als auch in der damit verbundenen Organisation des Programmablaufs von der herkömmlichen Rundfunkveranstaltung grundlegend unterscheidet. Während z.B. die in 'Radio Dortmund' gesendeten, nicht kommerziellen Eigenbeiträge privater Dritter noch dem Verbot eigen-verantwortlicher Gestaltung unterliegen, können beim Offenen Kanal redaktioneller Kontext und Programmverantwortung des WDR nach Maßgabe der einschlägigen Sonderregelungen zurückgedrängt werden (§ 10 iVm § 1 Abs. 5 Nr.1 KabVersG NW).

Dieses auf eigene, unmittelbare Selbstartikulation ('Rundfunk durch alle')<sup>380</sup> zielende Rundfunkverständnis hat auch in der zum Offenen Kanal Dortmund erlassenen Satzung Eingang gefunden.<sup>381</sup>

So formuliert § 1 als Zweckbestimmung des Offenen Kanals: "...Erkenntnisse über neue Formen der Kommunikation durch je ein Fernseh- und Hörfunkversuchsprogramm zu gewinnen, deren Beiträge auf die Initiative und in der Verantwortung von Personen oder Personengruppen entstehen oder verbreitet werden, die in Dortmund ihre Hauptwohnung, ihren ständigen Aufenthaltsort oder ihren Sitz haben". Demgemäß zeigt sich die Satzung auch in § 6 Abs. 2 darauf bedacht, die Programmhoheit des WDR im Innenverhältnis zu den betroffenen Personen bzw. Personengruppen auf eine Art Rechtsaufsicht zurückzunehmen und die Detailverantwortung auf die als Anbieter auftretenden Dritten zu verlagern (§ 2).<sup>382</sup>

Kommt also bisher aufgrund der geschichtlichen Entwicklung des Rundfunks vor allem seine 'Institution' mit ihrem verfassungsrechtlichen Auftrag, zugleich Medium und Faktor der öffentlichen Meinung zu sein, zum Tragen, wird durch den Offenen Kanal nunmehr einzelnen Bürgern unmittelbare, eigene Ausdrucksmöglichkeiten über das Medium Rundfunk verschafft, wobei es seine instrumentelle Funktion

<sup>379</sup> ARD/ZDF (Hrsg.), „Was Sie über Rundfunk wissen sollten“, a.a.O., S. 84; Hesse, Albrecht, „Rundfunkrecht, a.a.O., S. 256 f

<sup>380</sup> Stock, Martin. "Landesmedienrecht im Wandel", a.a.O., S. 109

<sup>381</sup> *Im November 1984 vom Projektrat einstimmig beschlossen und vom WDR-Rundfunkrat am 18.12.1984 verabschiedet*

<sup>382</sup> Stock, Martin, „Landesmedienrecht im Wandel“, a.a.O., S. 109

ist, den Bürgern ein Forum chancengleicher Teilnahme an öffentlicher Kommunikation zu bieten.<sup>383</sup>

Insbesondere mit der Problematik der Balance innerhalb des Offenen Kanals befaßt sich die Landesregierung von Beginn an. Ist in dem ersten Referentenentwurf zum Dortmunder Pilotprojekt (1980) noch eine Ausgewogenheit der Beiträge in sich und untereinander verankert, fehlt diese „Vorsichtsmaßregel“ im KabVersG NW. Stattdessen wird dort die Möglichkeit jedes Dortmunder Bürgers betont, eigene Programmaufträge verbreiten zu können und so seinen Anspruch nach öffentlicher Artikulation einzulösen.<sup>384</sup>

Am 1. Juni 1985 geht der Offene Kanal Dortmund schließlich um 14 Uhr mit dem offenen Radio und um 18 Uhr mit dem offenen Fernsehen auf Sendung. Die Sendeabwicklung übernimmt das WDR-Funkhaus. Drei Jahre später übernimmt dann der Verein 'Offener Kanal Dortmund e.V.' vom WDR die Trägerschaft des Bürgersenders und die komplette Ausstattung.<sup>385</sup>

### 3.5. Die Organisationsstruktur des Kabelpilotprojekts

Um seine Aufgaben im Rahmen des Dortmunder Kabelpilotprojekts erfüllen zu können, ist dem WDR als ortsfern - zentralem Träger des Versuchs ein dezentraler, in einigen Bereichen eigenständiger institutioneller Unterbau - die Projektstelle - zugeordnet.<sup>386</sup> Diese plant, führt die Programme durch und verbreitet sie anschließend, wobei sie lediglich an einige rahmenartige bzw. anstaltszentrale Vorgaben gebunden ist. So erläßt z.B. der Rundfunkrat des WDR Richtlinien über die Haushaltsführung und die Finanzplanung und auch die Befugnisse des Intendanten und des Verwaltungsrats bleiben unberührt (§ 6

<sup>383</sup> Die Beiträge werden grundsätzlich, unter Vorbehalt des Vorrangs für Live- und Kurzberichte, in der Reihenfolge ihres Eingangs ausgestrahlt. Dieses sog. ‚Prinzip der Schlange‘ geht zurück auf ein von der Expertengruppe Offener Kanal entwickeltes rechtliches Instrumentarium. Zitiert nach: Stock, Martin, "Landesmedienrecht im Wandel", a.a.O., S. 110f

<sup>384</sup> Stock, Martin, "Landesmedienrecht im Wandel", a.a.O., S. 107

<sup>385</sup> Im September 1992 werden sämtliche Offene Kanäle in Nordrhein-Westfalen reine Fernsehsender. Erstmals 1993 strahlt der Offene Kanal Dortmund 2000 eigene Beiträge aus. Seit 1995 bietet der OK Dortmund auch Informationsseiten im Internet an. Zitiert nach: <http://www.ins.de/offener-kanal-dortmund/geschichte.htm>

<sup>386</sup> Stock, Martin, „Landesmedienrecht im Wandel“, a.a.O., S. 111

Abs. 3 KabVersG NW). Die eigentliche Leitung des Pilotversuchs liegt in den Händen eines Projektleiters und eines Projektrats.

Der Projektleiter wird vom Kölner Intendanten mit Zustimmung des Verwaltungsrats für die Dauer des Versuchs ernannt und ist diesem unmittelbar unterstellt. Er führt den Pilotversuch selbständig und unter eigener Verantwortung, unbeschadet der Rechte der zentralen WDR-Anstaltsorgane, durch (§ 7 Abs. 1 KabVersG NW). Innerhalb der von der Satzung zu bestimmenden Fristen muß er allerdings dem Projektrat jährlich neben dem Entwurf des Haushalts- und Finanzplans auch den der Programmplanung und des Erfahrungsberichts zuleiten, um dann zusammen mit dessen Entscheid dem Intendanten bzw. Rundfunkrat die jeweiligen Pläne zur endgültigen Beschlußfassung zukommen zu lassen (§ 7 KabVersG NW).

Der Projektrat besitzt die Funktion eines gesellschaftlichen Kontrollorgans. Er besteht aus 27 Mitgliedern, wobei je ein Vertreter von 17 verschiedenen Organisationen und Institutionen für die Dauer des Versuchs entsandt wird.

Dies erfolgt teils durch Direktentsendung der benannten Bereiche und der Stadt Dortmund, teils auf der vom Rundfunkrat vorgenommenen Wahl eines Vertreters der ausländischen Mitbürger, von fünf durch die 17 Organisationen nicht ausreichend repräsentierter Einzelpersonen oder Gruppen und schließlich derjenigen Projektratsmitglieder, die Verbraucher, Kunst und Kultur, Schulen und Hochschulen, Eltern und Journalisten vertreten (§ 8 Abs. 1 - 3 KabVersG NW).

Der Projektrat tritt mindestens viermal jährlich zusammen, ist darüberhinaus aber auch einzuberufen, wenn dies sieben seiner Mitglieder oder ein WDR - Anstaltsorgan verlangen. Auf den Sitzungen sind der Intendant wie auch Mitglieder anderer Anstaltsgremien stets auf Verlangen zu hören (§ 8 Abs. 7 KabVersG NW). Der Aufgabenbereich des Projektrats umfaßt sowohl Beratungs- als auch Entscheidungsbefugnisse, letztere allerdings, wie bereits beim Projektleiter erwähnt, zumeist im Vorfeld endgültiger Beschlußkompetenz des WDR-Rundfunkrats (§ 9 Abs. 1 und 2 KabVersG NW).

#### 4. Die Einspeisung herangeführter Programme in Kabelanlagen (Vorläufiges Weiterverbreitungsgesetz NW)

Auf das unter dem Testgesichtspunkt eines Schonraums für öffentlich-rechtliche Versuchsprogramme interessante KabVersG NW wirken sich allerdings noch vor dem Start des Dortmunder Pilotprojekts am 1. Juni 1985 neue gesetzliche Regelungen aus, denn bereits am 19. März 1985 tritt das 'Gesetz über die vorläufige Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen in Kabelanlagen' in Kraft, wonach nun auch im Versuchsgebiet Dortmund eine inhaltlich unveränderte, vollständige und zeitgleiche Weiterverbreitung landesextern veranstalteter, über Fernmeldesatellit bzw. Kabel/ Richtfunk 'herangeführter' Rundfunkprogramme ermöglicht wird.

Hierbei ist es nun nicht mehr erforderlich, dass diese Programme in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft erstellt und verbreitet werden, vielmehr ist ein von der Landesregierung berufener Rundfunkausschuß für die Auswahl der Einspeisungsprogramme zuständig.

Mit dem Erlaß des VorlWeiterverbreitungsg NW stellt sich das sozialdemokratisch regierte Land NRW auf ein, aus einer öffentlich-rechtlichen und einer privatrechtlichen S ä u l e bestehendes, d u a l e s Rundfunksystem ein, wobei die kommerzielle Entwicklungslinie den inhaltlichen Schwerpunkt des sog. 'Vorschaltgesetzes' darstellt.<sup>387</sup>

Zurückzuführen ist diese Zweigleisigkeit der Düsseldorfer Gesetzgebung vor allem auf die 1983/84 erfolgte SPD - Kurskorrektur im Medienbereich.<sup>388</sup> Anfang 1984 verabschiedet nämlich die SPD ein neues Aktionsprogramm, in dem sie unter Hinweis auf die "technischen, ökonomischen und politischen Entwicklungen" den Zwang zu einer Differenzierung der Mittel sozialdemokratischer Medienpolitik konstatiert. Generell soll mehr Freiraum für Kreativität geschaffen werden und auch eine Ausweitung der regionalen bzw. lokalen Programme ist erwünscht, die "neuen öffentlich-rechtlichen bzw. gesellschaftlich kontrollierten, binnenpluralistisch strukturierten Programmveranstaltern" als mögliche Aufgabe zugewiesen werden sollen, wobei als Bedingung für die Zulassung neuer Veranstalter, das SPD-Aktionsprogramm die Entwicklungs- und Bestandsgarantie der öffentlich-rechtlichen Anstalten verlangt.<sup>389</sup>

<sup>387</sup> Stock, Martin, „Landesmedienrecht im Wandel“, a.a.O., S. 115

<sup>388</sup> Stock, Martin, "Landesmedienrecht im Wandel", a.a.O., S. 115/116

<sup>389</sup> Klimmt, Reinhard, a.a.O., S. 123

Das neue, landesweit experimentierende Satelliten- und Einspeisungsgesetz, das bis zu seiner Ablösung durch das Landesmedien-gesetz, längstens bis zum 31. Dezember 1987, gelten soll (§ 1 Vorl-WeiterverbreitungsG NW), gestattet die Einspeisung herangeführter Programme unter dem Gesichtspunkt der Erprobung und Nutzung neuer Kommunikationstechniken.<sup>390</sup>

Es ist nach außen orientiert, d.h. die herangeführten inländischen Satellitenprogramme haben den gesetzlichen Vorschriften des Ursprungslandes zu genügen (§ 2 Abs. 1 Satz 1 NWVorlWvG). Daraus resultiert nach landläufiger Auffassung ein sog. „föderativer free flow“, wonach ein allgemeiner wechselseitiger Programmaustausch - unter Verzicht auf zusätzliche, in den Empfangsländern geltende Vielfaltsstandards - erfolgt.

Gerechtfertigt wird diese 'simpele' Austauschmodalität damit, dass die jeweiligen Statuten der Ursprungsländer imstande seien, die pluralistischen Mindeststandards - auch mit Wirkung für die Empfangsländer - zu gewährleisten, und dass ein offener Ländermarkt selbst wettbewerbsrechtliche Steuerungsfunktionen übernehmen könne.<sup>391</sup>

Das Gesetz bezieht sich dabei besonders auf diejenigen vollkommerziellen Satellitenprogramme, die als genügend potent erscheinen, mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu konkurrieren.<sup>392</sup>

---

<sup>390</sup> *Unter 'Einspeisung' versteht man die inhaltlich unveränderte, vollständige und zeitgleiche Übernahme von Rundfunkprogrammen und deren Weiterleitung im Kabelnetz, wobei im wesentlichen drei Programm-kategorien in Betracht kommen: die in der Luft befindlichen Programme, die für das Verbreitungsgebiet der Kabelanlage bestimmten Kabelprogramme und die herangeführten Programme. Zitiert nach: Schmitt-Glaeser, Walter / Degenhart, Christoph, "Koordinationspflicht der Länder im Rundfunkwesen". In: Archiv für Presserecht (AfP), 1986/3, S. 173*

<sup>391</sup> *Zitiert nach: Stock, Martin, „Landesmedienrecht im Wandel“, a.a.O., S. 140, der allerdings darauf hinweist, dass das ‚free-flow‘ Modell zu dieser Zeit verfassungsrechtlich wie auch strukturpolitisch noch nicht aus-tariert sei.*

<sup>392</sup> *Dabei hat der Gesetzgeber vorrangig das Wohl des WDR vor Augen: denn erst, nachdem er dem Kölner Sender eine Bestands- u. Entwick-lungsgarantie zugesteht und dessen unternehmerische Gestaltungs-möglichkeiten erweitert hat, lässt er private Anbieter zu. Zitiert nach: Stock, Martin, "Landesmedienrecht im Wandel", a.a.O., S. 123*

#### 4.1. Herangeführte Programme (Auswahl)

Im Zeitpunkt des Gesetzerlasses (1985) ist auf der öffentlich-rechtlichen Seite in der Hauptsache mit dem bisherigen Programmangebot zu rechnen, ergänzt um 3 Sat, etwas später um 'Eins Plus'<sup>393</sup> und einige Jahre danach um ARTE.<sup>394</sup>

Auf dem erwerbswirtschaftlich orientierten Anbieterfeld der Konkurrenten nationaler Reichweite sind Mitte der achtziger Jahre vor allem 'SAT 1' und 'RTL plus' zu nennen.

Die Gründungsphase von 'SAT 1' beginnt mit dem Start des ECS 1 Satelliten durch die Europäische Weltraumbehörde ESA im Juni 1983. Der Bundespost stehen danach zwei sog. Betriebstransponder (Ost- und Westbeam) zur Verfügung, wobei der Westbeam schließlich der Anstalt für Kabelkommunikation (AKK) in Ludwigshafen zugesprochen wird, die diesen wiederum einem neu gegründeten ECS-Konsortium zur Nutzung überläßt. Am 1. Januar 1985 beginnt dann der Satellitenkanal als 'SAT 1' zu senden.<sup>395</sup>

<sup>393</sup> Die ARD-Rundfunkanstalten vereinbaren im Dezember 1985 die gemeinsame Veranstaltung eines europäisch orientierten deutschsprachigen Fernseh-Kulturprogramms, das über Satellit verbreitet wird und sich aus aktuellen Liveübertragungen, Sportberichten, sowie aus Wiederholungen von Programmbeiträgen der Rundfunkanstalten zusammensetzt. Für ausländische Rundfunkveranstalter besteht die Möglichkeit, sich mit Zulieferungen am Programm zu beteiligen. (Verwaltungsvereinbarung der ARD-Landesrundfunkanstalten für das Satellitenprogramm 'Eins Plus'). Den Start dieses im Rahmen der allgemeinen Programmaufgaben veranstalteten Programms versuchen mehrere Landesregierungen erfolglos durch rechtsaufsichtliche Maßnahmen zu unterbinden. Im Juli 1993 vereinbaren ARD und ZDF die Zusammenlegung der beiden öffentlich-rechtlichen Satellitenprogramme 'ARD Eins Plus' und '3sat', so dass seit Dezember 1993 nur noch das 3sat-Satellitenfernsehen ausgestrahlt. Zitiert nach: Herrman, Günter, „Rundfunkrecht“, a.a.O., S. 389;

<sup>394</sup> ARTE (Association Relative à la Télévision Européene) ist eine aufgrund des völkerrechtlichen Vertrags zwischen Frankreich und Deutschland vom 2. Oktober 1990 ins Leben gerufene Europäische Wirtschaftliche Interessenvereinigung. Am 30. April 1991 gegründet, sind ihre gleichberechtigten Mitglieder ARTE Deutschland TV GmbH und La Sept ARTE. „Gegenstand der Vereinigung ist es, Fernsehsendungen zu konzipieren, zu gestalten und durch Satellit oder in sonstiger Weise auszustrahlen oder ausstrahlen zu lassen, die in einem umfassenden Sinne kulturellen und internationalen Charakter haben und geeignet sind, das Verständnis und die Annäherung der Völker in Europa zu fördern.“ (Artikel 2 des Gründungsvertrages von ARTE). Die Mitglieder sind gemeinsam verantwortlich für die Finanzierung und die Kontrolle der Zentrale. ARTE Deutschland koordiniert die Lieferung der Programme von ARD und ZDF an die Zentrale. Die ARD liefert 50 Prozent der von ARTE Deutschland bereitgestellten Programme, wovon 22 Prozent wiederum auf den WDR entfallen. Zitiert nach: <http://www.sdv.fr/arte/dtext/artefinfo/general/struktur.htm> (Stand: 12.12.1997)

<sup>395</sup> Frank/ Klingler, a.a.O., S. 4

Das Konsortium besteht zunächst unter anderem aus dem BURDA-Verlag<sup>396</sup>, dem Axel-Springer-Verlag, der Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), der Verlagsgruppe Holtzbrink, der Kabel Media Programmgesellschaft (KMP) und der Verlagsgruppe Bauer.

Ein Jahr später entschließen sich dann aber die Konsortien von 'SAT 1' zur Gründung einer Kapitalgesellschaft, der 'Zentralen Produktions- und Programmgesellschaft 'SAT 1'. An ihr beteiligen sich weiterhin die FAZ und die KMP, nicht mehr allerdings die Verlagsgruppe Bauer aufgrund einer unterschiedlichen Auffassung über die Geschäftspolitik und der BURDA-Verlag, der jedoch über die Beteiligung am Springer Verlag 'SAT 1' verbunden bleibt.<sup>397</sup>

Das Programmangebot von 'SAT 1' besteht zu gut 77 Prozent aus Unterhaltung (Spielfilme, Serien, Show, Quiz etc); die restlichen ca. 23 Prozent teilen sich die Nachrichten, Sport, Informationssendungen und Kinderprogramm.

Der andere private Veranstalter 'RTL plus'<sup>398</sup> wird seit dem 28. August 1985 über Satellit verbreitet. Um aber auch als potenter Bewerber für einen Kanal auf dem direktstrahlenden TV-SAT auftreten zu können, gründen die Compagnie Luxembourgoise de Télévision Diffusion (CLT) und die gemeinsame Tochterfirma der Verlage Gruner & Jahr und Bertelsmann, die UFA, im Februar 1986 die gemeinsame Tochtergesellschaft 'RTL plus Deutschland Satellitengesellschaft mbH & Co.KG.' mit Sitz in Gütersloh. Im Verlaufe desselben Jahres verschieben sich die Besitzverhältnisse zugunsten der deutschen Teilhaber durch den Einstieg der Westdeutschen Allgemeinen Zeitung - Gruppe (WAZ), durch den Wechsel der FAZ von 'SAT 1' zu

<sup>396</sup> *Hatte der BURDA-Verlag sich Anfang der achziger Jahre noch aus der FRAG-Gesellschaft mit der Begründung zurückgezogen, dass eine Trennung zwischen Presse und Rundfunk weiterhin bestehen solle, wird er nur wenige Jahre später, nun sogar auf dem - bundesweiten-Rundfunksektor, wieder aktiv. Der Grund für diesen Meinungsumschwung ist wohl, dass die neue unionsgeführte Bundesregierung der Privatwirtschaft neue, vielversprechende Gewinn- und Einflußchancen im Privatrundfunk in Aussicht stellt.*

<sup>397</sup> Frank/ Klingler, a.a.O., S. 61 ff

*An der SAT 1 Satellitenfernseh GmbH halten im Sommer 1997 die PKS/Programmgesellschaft für Kabel- und Satellitenrundfunk mbH (Kirch-Gruppe) 43 %, der Axel-Springer-Verlag 20 %, Aktuell-Presse-Fernsehen APF (wird von über 100 deutschen Zeitungsverlagen gehalten, darunter Springer mit 35 %), 20 %, AV Euromedia (Holtzbrinck) 15 %, die Ravensburger Film & TV 1 %, sowie das Neue Medien Ulm TV ebenfalls 1% der Gesellschafteranteile. Zu beachten ist, dass die Kirch-Gruppe auch zu über 40 % an der Springer AG beteiligt ist. Zitiert nach: ARD/ZDF (Hrsg.), „Was Sie über Rundfunk wissen sollten“, a.a.O., S. 66*

<sup>398</sup> *Der Sender RTL plus wird im Dezember 1992 in RTL umbenannt.*



‘RTL plus’ und schließlich noch durch den Abschluß eines Kooperationsvertrages mit der KMP, nachdem diese die Zusammenarbeit mit ‘SAT 1’ gelöst hat.<sup>399</sup> Das Programm von ‘RTL plus’ wird Mitte der achziger Jahre mit verhältnismäßig geringem finanziellen Aufwand betrieben, handelt es sich doch bei den Eigenproduktionen oftmals nur um Gewinnspiele oder Programmkonserven.<sup>400</sup>

Vergleicht man zu dieser Zeit Themenauswahl und mediale Präsentation des Programms der privaten bzw. kommerziellen Anbieter mit dem der öffentlich-rechtlichen Institution, zeigt sich auf der privatwirtschaftlichen Seite ein Konzept, das vorrangig um emotionale Zuschauerkontakte bemüht und auf leichte Rezeption bedacht ist.<sup>401</sup> Nachrichten-, Informations- und Kulturangebote spielen - wenn überhaupt - nur eine sehr untergeordnete Rolle im Programmprofil. Vielmehr zielen die Programme darauf ab, hohe Zuschauer-Einschaltquoten zu erreichen, und damit der die Privatsender finanzierenden Werbewirtschaft (durch anteilige Zahlung der Werbeblöcke im Rahmen des Programms) möglichst viele Werbemöglichkeiten für ihre Produkte zu eröffnen.

Hieraus folgt, dass beide Sender (RTL plus; SAT 1) einem mehr presseähnlichen Marktmodell entstammen und keineswegs binnenpluralistisch im Sinne der BVerfG-Entscheidung geartet sind. Für einen Programmauftrag gemäß §§ 4 ff WDRG ist demnach kaum Raum.<sup>402</sup>

<sup>399</sup> Frank/ Klingler, a.a.O., S. 62/63

*Im Sommer 1997 sind an der RTL Deutschland Fernsehen GmbH & Co.KG., die CLT ,Luxemburg, zu 47,9 %, die UFA Film- und Fernseh-GmbH (Bertelsmann) zu 37,1 %, die WAZ zu 10 % und der BURDA-Verlag zu 2 % beteiligt. Zitiert nach: ARD/ZDF (Hrsg.), „Was Sie über Rundfunk wissen sollten“, a.a.O., S. 66*

<sup>400</sup> Frank/ Klingler, a.a.O., S. 63

*RTL und SAT 1, denen inzwischen terrestrische Frequenzen zugeteilt worden sind, und die über direktempfangbare Satelliten ausgestrahlt werden, stehen in ihrer Verbreitung heutzutage kaum noch hinter ARD und ZDF zurück. Sie sind in ihrer Programmgestaltung und ihrer Reichweite nationale Vollprogramme und eine starke Konkurrenz für die öffentlich-rechtlichen Anstalten. Im übrigen ist es ihnen mittlerweile gelungen, mit populären Sendungen (z.B. auf dem Gebiet des Sports), sowie durch die Abwerbung bekannter ‘öffentlich-rechtlicher’ Moderatoren von ARD/ZDF, vor allem aber mit einem finanziell aufwendigen Verdrängungswettbewerb, hohe Zuschauerzahlen und dementsprechend hohe Werbeeinnahmen zu generieren. Zitiert nach: ARD/ZDF (Hrsg.), „Was Sie über Rundfunk wissen sollten“, a.a.O., S. 56/ 57*

<sup>401</sup> *Auf dem erwerbswirtschaftlich orientierten Anbieterfeld der Konkurrenten nationaler Reichweite sind gegenwärtig vor allem SAT 1, RTL, RTL II, Super RTL, Pro Sieben, Kabel, Vox und VIVA I / II zu nennen.*

<sup>402</sup> Stock, Martin, „Landesmedienrecht im Wandel“, a.a.O., S. 125

#### 4.2. Gesetzliche Beeinflussung der Weiterverbreitungs- und Empfangsstruktur herangeführter Programme

Angesichts der damals fehlenden binnenpluralistischen Struktur der beiden privaten Hauptkonkurrenten des öffentlich-rechtlichen Anbieters und der damit verknüpften Unmöglichkeit der Erfüllung des in den §§ 4ff WDRG (idF von 1974) festgelegten Programmauftrags, steht das Prinzip der 'äußeren pluralistischen Vielfalt' im Mittelpunkt des Vorschaltgesetzes.

Gemäß § 2 Abs. 2 VorlWeiterverbreitungsG NW s o l l e n die materiell-privatrechtlichen Rundfunkprogramme der bereits vom BVerfG im FRAG-Urteil geforderten „Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck verleihen“. Bei der Vorschrift handelt es sich jedoch um eine 'Soll'- und nicht um eine 'Muß'-Vorschrift, ein Umstand, der auf die Entstehung des Vorschaltgesetzes zurückzuführen ist: begonnen hat das Gesetzesvorhaben mit einem Entwurf der CDU-Landtagsfraktion im November 1984, der hinsichtlich der Vielfaltsfrage auf die Rechtsordnung des jeweiligen Herkunftslandes verweist (§ 1 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs, LT-Drs. 9/3811) und dies zum einen mit der Absicht, die Markteintrittschancen der privaten Anbieter zu wahren, begründet, zum anderen sich aber auch auf die gebührenfinanzierte Grundversorgungsfunktion der für NRW gesetzlich bestimmten Programme beruft.<sup>403</sup> Das CDU-Konzept bedeutet, dass die herangeführten Programme in das nordrhein-westfälische Landesrecht eingebracht und unbesehen akzeptiert werden können. Im Fall von SAT 1 beispielsweise würde dieses auf Deregulierung abzielende Modell demzufolge die faktische Landesrundfunkhoheit nach Rheinland-Pfalz abgeben.

<sup>404</sup>

Die SPD-Fraktion im nordrhein-westfälischen Landtag votiert zunächst gegen diesen Entwurf. Nach ihrem Vorschlag vom Januar 1985 m ü s s e n die weiterverbreiteten Rundfunkprogramme den gesetzlichen Vorschriften des Ursprungslandes „und den Bestimmungen dieses Gesetzes“ entsprechen, wodurch dem Vielfaltsprinzip des § 2 Abs. 2 VorlWeiterverbreitungsG NW 'zwingender' Charakter beigemessen wird.<sup>405</sup> Da die Beratungen des Vorschaltgesetzes je-

<sup>403</sup> Stock, Martin, „Landesmedienrecht im Wandel“, a.a.O., S. 135

<sup>404</sup> Stock, Martin, „Landesmedienrecht im Wandel“, a.a.O., S. 136

<sup>405</sup> *Begründet wird dieser Vorschlag damit, dass für den privatwirtschaftlichen Sektor ein Pluralismusgebot im Sinne des FRAG-Urteils ergänzend auch durch landesgesetzliche Regelungen festgeschrieben werden müsste. Der von unternehmerischer Seite vorgebrachte Ansatz der ‚Grundversorgung‘ durch die öffentlich-rechtl. Rundfunkanstalt WDR wurde demgemäß dahingehend interpretiert, dass das privat-*

doch parallel zu den politischen Verhandlungen um die gesamte WDR-Reform stattfinden, und die SPD vor allem an dem Zustandekommen des WDR-Gesetzes interessiert ist, wird die Kontroverse schließlich im Hauptausschuß dergestalt beigelegt, dass die SPD der CDU entgegenkommt und ihre ursprüngliche 'verpflichtende' Formulierung in einen allgemeinen Programmsatz (Soll-Vorschrift) abändert.<sup>406</sup> Für die Durchsetzbarkeit dieser Regelung kommt demgemäß nur eine 'Regel/Ausnahme'-Bestimmung in Betracht, wonach von den Anforderungen des § 2 Abs. 2 VorlWeiterverbreitungsG NW in Ausnahmefällen abgewichen werden kann.

Für eine Duldung von Vielfaltsmängeln bzw. die Annahme eines derartigen Ausnahmefalls wird es in Übereinstimmung mit Martin Stock, der sich in seiner 1986 erschienenen Zwischenbilanz des nordrhein-westfälischen Landesmedienrechts eingehend mit dem Vorschaltgesetz auseinandersetzt, jedoch immer das eine oder andere Motiv geben: sei es, dass ein funktionierender außenpluraler Markt in absehbarer Zeit in Aussicht gestellt wird, oder aber der Versuchsbonus des Gesetzes nach dem FRAG-Urteil in Anspruch genommen wird.

<sup>407</sup> Vor allem im Rahmen der Zugangsentscheidung wird es daher kaum jemals zu einer Abweisung so potenter Anbieter, wie z.B. 'SAT 1', kommen, so dass im Endeffekt die fraglichen Bewerber die Hürde der pluralistischen Vielfalt und damit der Zugangskontrolle ohne Schwierigkeiten überwinden werden.<sup>408</sup>

Für den Fall, dass die anzeigepflichtigen Anbieter nicht gegen die Normen des VorlWeiterverbreitungsG NW, verstoßen, kann dennoch eine Verbreitung ihrer Programme an der Rangfolge bei Kapazitätsengpässen scheitern, was zum Zeitpunkt des Gesetzeserlasses aufgrund des nicht Schritt halten könnens der postalischen Koaxialanlagen mit dem Ausbau fernmeldetechnischer Übermittlungseinrichtungen und der verbesserten Antennentechnik, der Fall ist.

Gesetzlich vorgesehen sind sechs Rangklassen, die im einzelnen unterschiedlich behandelt werden und zwei Regelungstypen bilden.

---

*wirtschaftliche Programmangebot nicht an einen qualifizierten Programmauftrag zu binden sei, sondern vielmehr ausschließlich der Dynamik der Wrbefinanzierung zu unterstellen sei. Zitiert nach: Stock, Martin, „Landesmedienrecht im Wandel“, a.a.O., S. 136*

<sup>406</sup> Stock, Martin, „Landesmedienrecht im Wandel“, a.a.O., S. 137

<sup>407</sup> Stock, Martin, „Landesmedienrecht im Wandel“, a.a.O., S. 139

<sup>408</sup> *Auch noch nach seinem Beginn kann ein herangeführtes Rundfunkprogramm im Falle eines dritten Gesetzeserstoßes gegen das Vorschaltgesetz nach vorheriger zweimaliger förmlicher Feststellung und öffentlicher Bekanntmachung bzw. bei wiederholt schwerwiegenden Gesetzesverstößen gestoppt werden (§ 5 Abs. 1(b)).*

Den ersten Rang innerhalb des ersten Regelungstyps besetzen die für NRW gesetzlich bestimmten Rundfunkprogramme WDR, ARD (einschließlich der Dortmunder WDR-Versuchsprogramme) und ZDF. Dann folgen die sog. 'ortsüblichen', d.h. mit durchschnittlichem Antennenaufwand im Betriebsbereich der jeweiligen Kabelanlage empfangbaren Programme. In der zweiten Rubrik nehmen zunächst die sog. 'ortsmöglichen', d.h. mit besonderem Antennenaufwand oder mittels externer, in der Nähe des Betriebsbereichs der Kabelanlage stationierter Einrichtungen, empfangbare Programme, die Spitzenstellung ein.<sup>409</sup>

Ihnen folgen die sog. 'echten inländischen Heranführungsfälle', wie z.B. 'SAT 1'. Daran wiederum schließen sich weitere deutschsprachige<sup>410</sup> und fremdsprachige Rundfunkprogramme an. Innerhalb des zweiten Regelungstyps haben dabei in jeder Klasse die Vollprogramme Vorrang vor den Spartenprogrammen (§ 4 Abs. 1 VorlWeiterverbreitungsG NW).<sup>411</sup>

Sind für die Rangfolge der Programme demnach hauptsächlich gewisse inhaltliche bzw. empfangstechnische Gründe ausschlaggebend, wird das 'Vielfalt'-Kriterium jedoch erneut bedeutsam, wenn Kapazitätsengpässe dazu führen, dass der Rundfunkausschuß unter mehreren 'gleichrangigen' Programmen auswählen muß oder wenn die oben erläuterte Rangfolge dazu führt, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk nicht mehr gewährleistet ist (§ 4 Abs. 3 VorlWeiterverbreitungsG NW). Wie aus dem Gesetzeswortlaut ersichtlich, läßt insbesondere die letzte Alternative bei Vielfaltsdefizit Rangänderungen zu und dies auch bei Sachlagen, in denen bereits eine netztechnische Normal- und Überflusssituation besteht.<sup>412</sup>

<sup>409</sup> Stock, Martin, "Landesmedienrecht im Wandel", a.a.O., S. 130

<sup>410</sup> *RTL plus via Fernmeldesatellit fällt in diese Kategorie. Wird das Programm allerdings terrestrisch ausgestrahlt bzw. ist es in Randbereichen von NRW ortsüblich bzw. ortsmöglich empfangbar, so rückt RTL plus auf in die nächsthöheren Kategorien.* Zitiert nach: Stock, Martin, „Landesmedienrecht im Wandel“, a.a.O., S. 130, Anm. 342

<sup>411</sup> Stock, Martin, „Landesmedienrecht im Wandel“, a.a.O., S. 130

<sup>412</sup> Stock, Martin, "Landesmedienrecht im Wandel", a.a.O., S. 130/ 131

*In diesem Zusammenhang ist auf die allgemeinen Programmgrundsätze des § 2 Absatz 1 S. 2ff VorlWeiterverbreitungsgesetz NW hinzuweisen, die nur im Rahmen der laufenden Programmaufsicht gemäß § 5 Abs. 1 zum Zuge kommen, indem man darauf fußend nachträgliche Untersagungsverfügungen ausspricht. Inhaltlich unterscheiden sich die Programmgrundsätze nicht wesentlich von den allgemeinen journalistischen Normen, einschließlich dem Menschenwürdeprinzip, dem Toleranzgebot, dem Verbot der Gewaltverherrlichung, dem Pornogra-*

Eine in diesem Sinne verfassungskonforme Auslegung des § 4 Abs. 3 bedeutet daher, dass eine 'Vorabkontrolle' durch den WDR gemäß § 2 Abs. 2 VorlWeiterverbreitungsG NW auch bei Kapazitätsengpässen bzw. bei Vielfaltsdefizit stattzufinden hat.

Da es sich - wie bereits dargelegt - bei der Regelung des § 2 Abs. 2 allerdings lediglich um eine Regelung handelt, die keine verbindliche Feststellung bzw. Ahndung von Vielfaltsmängeln vorsieht, wird in realiter daher wohl so verfahren, dass die wichtigsten 'Player' im Privatrundfunkbereich (z.B. SAT 1; RTL plus) stets eingespeist werden.

#### 4.3. Trägerschaft

Trotz der Weitmaschigkeit des außenpluralistischen Programmreglements im VorlWeiterverbreitungsG NW, bedarf es gleichwohl der Gewährleistung durch die staatliche Trägereinrichtung 'Rundfunkausschuß'. Organisationsrechtlich ein Vorläufer der späteren autonomen Landesdachanstalt (Landesanstalt für Rundfunk – LfR)), besteht er aus fünf, von der Landesregierung berufenen Mitgliedern (§ 6 Abs. 1 VorlWeiterverbreitungsG NW). Es fehlt ihm allerdings ein professionelles Gefüge und der Status einer öffentlich-rechtlichen Anstalt. Vielmehr ist er aufgrund seiner fehlenden gesellschaftlich-öffentlichen Verankerung und seiner Finanzierung durch den Staatshaushalt (§ 8 VorlWeiterverbreitungsG NW) noch auf der unmittelbar staatlichen Ebene angesiedelt.<sup>413</sup>

Als erster Schritt in die staatliche Unabhängigkeit ist jedoch die Bestimmung des § 6 Abs. 3 VorlWeiterverbreitungsG NW zu werten, wonach die Ausschußmitglieder bei ihrer Aufgabenerfüllung nur noch dem Weiterverbreitungsgesetz, nicht aber mehr dem 'Ministerial- und Ressortprinzip' unterworfen sind.<sup>414</sup> Der Tätigkeitsbereich des Rundfunkausschusses umfaßt außer der Befugnis, die Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen zu untersagen (§ 5), auch die Auswahl der Programme bei Kapazitätsengpässen bzw. die Rangänderung bei Verstößen gegen die in § 2 geforderte pluralistische Vielfalt. Mit der Konstituierung des Rundfunkausschusses am 23. Mai 1985 wird dann sogleich beschlossen, u.a. 'SAT 1' in die im Lande befindlichen Kabelinseln einzuspeisen. Wenig später kommt auch noch 'RTL plus' hinzu.

---

*phieverbot etc.* Zitiert nach: Stock, Martin, „Landesmedienrecht im Wandel“, a.a.o., S.131, Anm. 344

<sup>413</sup> Stock, Martin, "Landesmedienrecht im Wandel", a.a.O., S. 144

<sup>414</sup> Stock, Martin, "Landesmedienrecht im Wandel", a.a.O., S. 145

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das VorlWeiterverbreitungsG NW in- und ausländischen Satelliten-Fernsehprogrammen den Zugang zu den nordrhein-westfälischen Kabelgebieten ermöglicht.

Damit gibt der Landesgesetzgeber grünes Licht für ein in NRW neuartiges duales Rundfunksystem, das neben der bereits bestehenden öffentlich-rechtlichen Säule nun noch zusätzlich aus einer zweiten, privatwirtschaftlichen Rundfunksäule besteht.

## 5. Die WDR-Reform von 1985 (WDR-Gesetz NW)

Anfang der 80er Jahre bahnen sich im Rundfunkwesen Veränderungen an, die nach Art und Umfang dem Umbruch der Rundfunklandschaft nach 1945 gleichkommen. Mit dem Regierungswechsel 1982 geht nämlich eine medienpolitische Wende einher, deren Dreh- und Angelpunkt die zielgerichtete Förderung der Etablierung privatwirtschaftlichen Rundfunks durch die unionsgeführte Bundesregierung ist.

Angesichts des bundesrepublikanischen Trends zu baldigen, definitiven Veränderungen des Rundfunkwesens, steht der nordrhein-westfälische Rundfunk (WDR) vor der Frage, ob sich sein im Prinzip bewährtes öffentlich-rechtliches Konzept der Rundfunkautonomie in einem dualen Rundfunksystem künftig behaupten bzw. so weiter entwickeln kann, dass es forthin Bestand hat.<sup>415</sup> Mit der WDR-Reform im Jahr 1985 versucht der Landesgesetzgeber den Einstieg in eine moderate Privatrundfunkgesetzgebung, zumal auch im Blick auf die BVerfG-Rechtsprechung der letzten Jahre eine Überarbeitung des Kompetenz- und Organisationsgefüges des nordrhein-westfälischen Rundfunks geboten erscheint.<sup>416</sup>

<sup>415</sup> *Der SPD-Medienexperte Peter Glotz - der bereits recht frühzeitig über mögliche rundfunkrechtliche Veränderungen aufgrund der technischen Entwicklung nachdenkt - gibt zu diesem Zeitpunkt die Parole aus, die SPD müsse ihre Rolle als Beobachter aufgeben und aktiv in dem Prozeß mitmischen, der private Veranstalter ins Spiel bringe. Daraufhin beginnt in der SPD eine heftige Diskussion zwischen Befürwortern und Kritikern der Auffassung von Glotz, die dieser - nicht ohne Rückendeckung der NRW-SPD - verkündet. Letztere hat nämlich die Drohung vor Augen, dass die FDP mit Hilfe eines Volksbegehrens zur Rundfunkpolitik den Wiedereinstieg in den nordrhein-westfälischen Landtag schaffen könnte. Zitiert nach: Klimmt, Reinhard, a.a.O., S. 123*

<sup>416</sup> *Das BVerfG mahnt zuletzt im FRAG-Urteil u.a. an, dass das Ausgewogenheits- und Vielfaltsgebot der öffentlich-rechtlichen Anstalten besser als bisher beachtet werden müssen.*

Zwar sind die Gesetzesberatungen von Beginn an geprägt von medienpolitischen Kontroversen der Verfechter des öffentlich-rechtlichen Integrationsmodells mit denen des privatwirtschaftlichen Marktmodells;<sup>417</sup> die SPD-Regierungsmehrheit hält jedoch trotz alledem an ihrer auf Stärkung des WDR gerichteten Reform fest.

Den Kern des Gesetzesvorhabens bildet die Verlagerung der unmittelbaren Programmkontrolle von dem bisher dafür zuständigen Verwaltungs- und Programmbeirat auf den Rundfunkrat, wobei letzterer - im Hinblick auf die Beteiligung aller gesellschaftlich wichtigen Gruppen - nunmehr ein auf Direktentsendungsrechten beruhendes sog. Gruppenspektrum sowie eine 'Bürgerbank' aufweist. Hierdurch soll vor allem eine stärkere Verankerung des WDR im gesellschaftlich-kulturellen Fundament des Landes NRW erreicht werden. Darüberhinaus will die Gesetzesreform dem WDR im Hinblick auf die zukünftige Konkurrenzsituation mit den privaten Anbietern aber auch eine Bestands- und Entwicklungsgarantie zusichern, indem ihm unternehmerisches Engagement im Bereich der Printmedien<sup>418</sup> und in der Filmwirtschaft ermöglicht werden soll.

Zu dem am 23. März 1985 in Kraft getretenen WDR-Gesetz nun ausführlicher<sup>419</sup>:

was zunächst den im Gesetz neuer Fassung zugrundegelegten Rundfunkbegriff betrifft, übernimmt § 3 Abs.1 die, auf ausschließlich öffentlich-rechtliche Rundfunkverhältnisse zurückgehende, in den 70er Jahren gebräuchliche programmatische Definition<sup>420</sup>. Nichtsdestotrotz sichert sich der WDR im Rahmen seiner 'Anstaltsaufgaben' (§ 3 Abs. 2 WDRG) durch das Angebot neuer Dienste - womit laut Gesetzesbegründung Betätigungen wie Videotext, Kabeltext und BTX

<sup>417</sup> *Die Konflikte auf parlamentarisch-politischer Ebene reißen nicht ab: so bringt die CDU-Landtagsfraktion das Gesetz vor den Landesverfassungsgerichtshof und die CDU/CSU-Bundestagsfraktion ruft gemäß Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2 GG das Bundesverfassungsgericht an.*

<sup>418</sup> *Darin eingeschlossen ist auch das Recht des WDR, im Rahmen der zugewiesenen Aufgabenstellungen 'Druckwerke mit überwiegend programmbezogenen Inhalt zu veröffentlichen' (§§ 3, 7, 44 WDRG).*

<sup>419</sup> *Zugleich tritt das WDR-Gesetz - alter Fassung (1954) - außer Kraft (§ 57 WDR G).*

<sup>420</sup> *Die Definition des herkömmlichen Rundfunkbegriffs, der die neuen Kommunikationstechniken noch außer Acht läßt, lautet: „...die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort, Schrift, Ton und in Bild unter Benutzung elektrischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters.“*

gemeint sind - aber auch seine Einflußmöglichkeiten in Bezug auf die technische Weiterentwicklung des Rundfunks.<sup>421</sup>

### 5.1. Programmrechtliche Grundlagen

Den Schwerpunkt des neuen Gesetzes bildet zunächst der Programmauftrag des WDR, der diesem bei der Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunk und Fernsehen aufgibt, als 'Medium und Faktor des Prozesses freier Meinungsbildung' und als 'Sache der Allgemeinheit' zu fungieren (§ 4 Absatz 1 Satz 1).

Damit werden erstmals das bisher allein vom BVerfG mit Verfassungsrang ausgestattete 'Faktor-Medium-Prinzip' und das ebenfalls von ihm geprägte Leitmotiv 'Rundfunk als Sache der Allgemeinheit' einfach-gesetzlich normiert.

Die genannten Funktionszuweisungen des Rundfunks beziehen sich dabei auf die gesamte Aufgabentrias d.h. 'Information, Bildung und Unterhaltung' (§ 4 Abs. 2), wobei die im Sendegebiet bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen die eigenverantwortliche Wahrnehmung der gesetzlichen Aufgaben durch den WDR gewährleisten sollen.<sup>422</sup> Auch das vom BVerfG normierte, bislang als grundlegender Bezugspunkt für das rundfunkspezifische Integrationsmodell geltende 'Gesamtprogramm' wird durch § 5 Abs. 4 in das WDRG neuer Fassung integriert und findet nun im Rahmen des Programmangebots unter verschiedenen Vielfaltsaspekten Anwendung.<sup>423</sup> Zunächst ist hier die in § 4 Abs. 2 normierte Verpflichtung des WDR zu nennen, durch Veranstaltung qualifizierter Bildungs-, Informations- und Unterhaltungsangebote (Aufgabentrias) im Programmbereich für 'gegenständliche Vielfalt' zu sorgen. In diesen Kontext fügt sich zusätzlich noch die Verpflichtung, 'Beiträge zur Kultur, Kunst und Beratung' anzubieten, ein, bei denen

<sup>421</sup> Auch die Veranstaltung von 'Pay-TV' wird ihm zugestanden, als er Programmbeiträge im Rahmen von Spartenprogrammen gegen nutzungabhängige Gebühren verbreiten darf. Nähere Ausgestaltungsmodalitäten stellt das WDRG allerdings nicht vor. Zitiert nach: Stock, Martin, "Landesmedienrecht im Wandel", a.a.O., S. 31/32

<sup>422</sup> Die Ausgestaltung der Staatsaufsicht nach § 53 WDRG entspricht im wesentlichen der des § 24 alter Fassung: sie wird auch 1985 als reine Rechtsaufsicht verstanden, die im übrigen gegenüber der anstaltsinternen Aufsicht zurücktritt. Zitiert nach: Stock, Martin, "Landesmedienrecht im Wandel", a.a.O., S. 40/41

<sup>423</sup> Stock, Martin, "Landesmedienrecht im Wandel", a.a.O., S. 43



jeweils die 'kulturelle Vielfalt des Landes' zu berücksichtigen ist (§ 4 Abs. 3).<sup>424</sup>

Das Gesamtprogramm ist darüberhinaus aber auch nach 'meinungsmäßigen Vielfaltsaspekten' zu beurteilen; darunter versteht man z.B., umstrittene Themen nicht einseitig, sondern tendenziell allseitig und damit umfassend zu behandeln (§ 4 Abs. 4). Ein zusätzliches Regulativ bildet in diesem Zusammenhang auch die in § 5 Abs. 5 normierte Nachrichtengebung, die allgemein, unabhängig und sachlich sein muß (Kommentare sind davon zu trennen und als solche kenntlich zu machen).<sup>425</sup> Im programmlichen Kontext ist aber auch der nunmehr in § 5 Abs. 4 Satz 1 WDRG normierte 'Gruppenbonus' von Bedeutung, der sicherstellen soll, dass allen bedeutenden gesellschaftlichen Kräften die Möglichkeit der Artikulation im Rundfunk gegeben wird. Diese Bestimmung muß allerdings im Kontext des § 4 Abs. 1 WDRG dahingehend interpretiert werden, dass die Gruppenbeteiligung ausschließlich im Rahmen redaktioneller, d.h. im normalen Gesamtprogramm stattfindender Sendungen vorgesehen ist.<sup>426</sup>

Neben den „bedeutsamen gesellschaftlichen Kräften“ (Gruppenspektrum) sollen nach der Gesetzesreform aber auch 'schlichte' Bürger Zugang zum Rundfunk erhalten.<sup>427</sup> Hier sind vor allem die in § 3 Absatz 5 WDRG genannten 'Eigenbeiträge nicht erwerbswirtschaftlich orientierter Dritter' von Interesse.

Der Sache nach impliziert diese Öffnungsklausel eine Art Miniatur-Koordinationsrundfunk (die öffentlich-rechtliche Anstalt hat in diesen Fällen keine Programmhoheit) im Rahmen des Integrationsrund-

<sup>424</sup> Zitiert nach: Stock, Martin, „Landesmedienrecht im Wandel“, a.a.O., S. 44; Anm. 128

*M. Stock kritisiert in diesem Zusammenhang, dass die o.g. Aufzählungen des § 4 Abs. 2, S. 3 u. Abs. 3 WDRG unvollständig bzw. unpräzise seien. So bliebe beispielsweise gänzlich die Wissenschaft im Programmangebot unberücksichtigt; zudem müsse das aus § 5 Abs. 1 Satz 2 NDR-StV übernommene Aufgabenelement der ‚Beratung‘, z.B. in Form von Lebenshilfe-u. Ratgebersendungen, in den o.g. Informationsauftrag des WDR integriert werden, da ansonsten über diese vage Formulierung dem Tendenzrundfunk Tür und Tor geöffnet werden könnte.*

<sup>425</sup> Stock, Martin, "Landesmedienrecht im Wandel", a.a.O., S. 46

<sup>426</sup> *Fensterstrukturen und sog. Drittsendungen (Regierungssendungen, Parteien- und Kirchensendungen) nach § 8 WDRG bleiben demnach davon unberührt.* Zitiert nach: Stock, Martin, „Landesmedienrecht im Wandel“, a.a.O., S. 46

<sup>427</sup> *Laut § 5 Abs. 4 Satz 1 WDRG muß der WDR sicherstellen, dass „die Vielfalt der bestehenden Meinungen ... im Gesamtprogramm der Anstalt in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet.“*

funks, eine Programmstruktur die das WDRG ansonsten nur bei Parteien und Kirchensendungen zuläßt (§ 8 WDRG).<sup>428</sup>

Die bisher geschilderten Neuerungen machen deutlich, dass der nordrhein-westfälische Gesetzgeber - im Vergleich zu 1954 - beim neuen WDRG hinsichtlich der Teilhabe wichtiger gesellschaftlicher Gruppen bzw. Bürger an der Rundfunkveranstaltung nunmehr einen weitaus größeren Akzent auf die umfassende Interessen- und Meinungsäußerung, auf einen größtmöglichen Zugang, sowie auf die gesellschaftliche Akzeptanz setzt.<sup>429</sup>

## **5.2. Organisationsrechtliche Grundlagen**

Die Rechtsnatur des WDR als öffentlich-rechtliche Anstalt mit Selbstverwaltungsrecht wird auch 1985 für den WDR beibehalten (§ 1 WDRG).

Was das Organgefüge und die Kompetenzverteilung innerhalb der Rundfunkanstalt betrifft, beinhaltet das WDRG neuer Fassung nun allerdings wesentliche Neuerungen, insbesondere in Bezug auf die Modalitäten der gesellschaftlichen Kontrolle.

### **5.2.1. Der Rundfunkrat**

Das Anstaltsorgan 'Rundfunkrat' vertritt im WDR die Interessen der Allgemeinheit, d.h. er muß im Zusammenspiel mit den anderen Gremien garantieren, dass der WDR seine Aufgaben gem. § 4 Abs. 1 WDRG erfüllt ('Gemeinwohlzweck'). Sein Aufgabenbereich beinhaltet gemäß § 16 Abs. 2 WDRG u.a. den Erlass von Satzungen, die Schaffung anderer Anstaltsorgane, die mittelfristige Finanzplanung, die Rundfunktechnik wie auch die Intendanten- und Direktorenwahl.

Ist im WDRG i.d.F. von 1954 die rechtsaufsichtliche Überwachung der Programmentscheidungen noch dem Verwaltungsrat zugewiesen (§ 14 WDRG a. F.), überantwortet die Neufassung nunmehr auch diese Funktion dem Rundfunkrat (§ 16 Abs. 4 WDRG).

<sup>428</sup> Diese Vorschrift lehnt sich an gleichlautende Passagen (§ 4 Abs. 3 Satz 3) im Kabelversuchsg NW an. Auch in Dortmund soll anhand der genannten Bestimmungen gemeinnütziger Bürgerrundfunk veranstaltet werden.

<sup>429</sup> Nach § 10 WDRG NW werden dem Rezipienten durch Eingaben und Anregungen zum Programm Einwirkungsmöglichkeiten verschafft.

Darüberhinaus schafft sie auch das selbständige Anstaltsorgan 'Programmbeirat'<sup>430</sup> ab, das zwar in gewissem Maße durch den 'Programmausschuß' des Rundfunkrats weiterlebt, allerdings lediglich nur noch als ein zuarbeitendes Unterorgan (§ 17 Abs. 1 WDRG).<sup>431</sup>

Was die nähere Ausgestaltung der 'Programmüberwachung' betrifft, wird die direkte Programmaufsicht des Rundfunkrats auch weiterhin als 'anstaltsinterne' Rechtsaufsicht ausgestaltet und auf Programmauftrag und- grundsätze (§ 4 WDRG) bezogen.<sup>432</sup>

Mit diesen gesetzlichen Neuregelungen ist allem Anschein nach der organisatorische Grundgedanke verbunden, das Übergewicht des Verwaltungsrats in seiner bisherigen Form zu verringern und damit einhergehend den staatlichen und parteipolitischen Einfluß auf die Kontrollorgane zu beschränken.

Stattdessen sollen das „gesellschaftliche Verbändewesen“, „kulturelle Sachbereiche“ sowie eine „Bürgerbank“ verstärkt in der Anstaltsstruktur verankert bzw. integriert werden. Mit diesem veränderten „Rekrutierungsverfahren“ reagiert der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber auf die vielfache Kritik (auch des BVerfGs) der letzten Jahre, an der überwiegenden Berufung staatsnaher Gremienmitglieder.<sup>433</sup>

Zu der ebenfalls neuen Zusammensetzung des Rundfunkrats nun im einzelnen: durch die Neufassung wird dieses Anstaltsorgan von 21 auf 41 Mitglieder vergrößert, deren Verteilung mit folgenden „Bänken“ und Quoten vorgenommen wird. 12 Mitglieder werden vom Landtag nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt (Staatsbank). Unter ihnen dürfen bis zu 7 Parlamentarier sein, wogegen politische Mandatsträger, Minister, Ministerialbeamte etc. ausgeschlossen sind (§ 15 Abs. 2 i.V.m. § 13 Abs. 3 Satz 1 u. 2 WDRG). Die übrigen Rundfunkratsmitglieder werden von den Verbänden und Institutionen direkt entsendet; davon wiederum 17 von bestimmten, im WDRG enumerierten gesellschaftlichen Gruppen und Organisationen (Verbändebank) und 9 aus den Bereichen Publizistik, Kunst,

---

<sup>430</sup> *Bis zur Gesetzesnovelle 1985 ist der Programmbeirat ein selbständiges Anstaltsorgan, dessen Mitglieder überwiegend über Rundfunkkompetenz verfügen und der beratend bei der Programmgestaltung tätig ist; er verfügt jedoch seit jeher über keinerlei rechtliche Sanktionsmöglichkeiten.*

<sup>431</sup> Stock, Martin, "Landesmedienrecht im Wandel", a.a.O., S. 51/52

<sup>432</sup> *Nimmt der Rundfunkrat einen Rechtsverstoß wahr, muß er einerseits diesen förmlich feststellen, andererseits ist er aber auch zu einer Anweisung des Intendanten befugt, den Verstoß nicht fortzusetzen bzw. künftig zu unterlassen.*

<sup>433</sup> Stock, Martin, "Landesmedienrecht im Wandel", a.a.O., S. 52/53

Kultur und Wissenschaft (Kulturbank)<sup>434</sup>. 3 Sitze schließlich sollen die nur wenig organisierten Interessen (ältere, ausländische und behinderte Mitbürger) repräsentieren, und zwar in Form einer sog. 'Bürgerbank' (§ 15 Abs. 3,4,5 WDRG).<sup>435</sup>

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das Gros der Rundfunkratsmitglieder nunmehr - im Gegensatz zum WDRG von 1954 - der gesellschaftlich-kulturellen Sphäre entstammt, was der Staats- und Parteienferne der Anstalt zugutekommt.

### 5.2.2. Der Verwaltungsrat

Wie bereits erwähnt, erfährt im Zuge der Neustrukturierung des Rundfunkrats auch der Verwaltungsrat eine veränderte Organisation. Sein Hauptaufgabenbereich liegt nach wie vor im Finanz- und Personalwesen; außerdem überwacht er die gesamte Geschäftsführung des Intendanten, nunmehr allerdings mit Ausnahme der Programm-entscheidungen. (§ 21 Abs. 1 WDRG). Diese Beschränkung seiner Befugnisse bezieht sich jedoch nur auf die unmittelbaren, direkten Programmangelegenheiten. Bedenkt man aber, dass jede Personal- oder Haushaltsangelegenheit mehr oder weniger auch indirekte Programmauswirkungen bewirkt, besitzt der Verwaltungsrat - wenn auch nur mittelbar - immer noch Möglichkeiten der Einflußnahme auf Programmstruktur und -inhalte des WDR.

Was seine Zusammensetzung anbetrifft, besteht er aus 9 Mitgliedern, von denen 7 vom Rundfunkrat gewählt werden. Darüberhinaus sind auch hier bis auf 2 Parlamentarier politische Mandatsträger und Amtspersonen ausgeschlossen (§ 20 Abs. 1 WDRG).<sup>436</sup>

Darin wie auch in der Verkürzung der Amtsdauer der Verwaltungsratsmitglieder von 7 auf 6 Jahre wird erneut der Gesetzgeberwille deutlich, staatspolitische Einflußnahme auf die Rundfunkgremien zu verringern.<sup>437</sup>

---

<sup>434</sup> *Die Neustrukturierung des Rundfunkrats nach sog. unterschiedlichen „Bänken“ erlaubt eine sauberere und eindeutige Abgrenzung des gesellschaftlichen vom staatlich-parlamentarischen Anteil der Rundfunkratsmitglieder.*

*Die Kulturbank besteht u.a. aus Vertretern von Volkshochschulen, Fachhochschulen des Landes sowie von Organisationen der Journalisten, Musiker, Filmschaffenden, und Schriftsteller. § 15 Abs. 2 WDRG verlangt im übrigen, dass sämtliche Mitglieder „Kenntnisse auf dem Gebiet des Rundfunks haben“.*

<sup>435</sup> Stock, Martin, "Landesmedienrecht im Wandel", a.a.O., S. 53/54

<sup>436</sup> Stock, Martin, "Landesmedienrecht im Wandel", a.a.O., S. 58ff

<sup>437</sup> Stock, Martin, „Landesmedienrecht im Wandel“, a.a.O., S. 58; Anm. 188

### 5.2.3. Der Intendant

Die machtpolitisch schwache Stellung und die Funktionen des Intendanten (§§ 24 ff WDRG) ändern sich durch die Gesetzesreform von 1985 nur wenig. Wie bereits nach früherem Recht (§ 21 Abs. 1 WDRG a.F.) leitet der Intendant die Anstalt selbständig und unter eigener Verantwortung (§ 25 Abs. 1 WDRG idF von 1985). Allerdings ist wichtigster Gegenpart nunmehr der Rundfunkrat, dessen politischen Einfluß und Durchsetzungswillen auch Friedrich Nowotny in seiner damaligen Funktion als Intendant des WDR zu spüren bekommt, als der Rundfunkrat über seinen Kopf hinweg fordert, dass der politische Journalist Werner Höfer wegen seiner unklaren Vergangenheit im Dritten Reich, seine sonntägliche Sendung ‚Der Frühschoppen‘ mit sofortiger Wirkung einstellen muß. Obwohl Nowotny Höfer noch eine vierteljährliche Erklärungs- und Verteidigungsfrist einräumen möchte, geht Werner Höfer ohne Frist. Dies entspricht der Empfehlung des Rundfunkrates.

Eine weitere Gelegenheit, den ohnehin schon geringen Einfluß des Intendanten zu unterminieren, eröffnet die Festsetzung der Rundfunkgebühren durch die Politiker, d.h. die Länderparlamente und –regierungen. Während in den 50er Jahren die Zuschauerzahlen und damit auch die Gebühreneinnahmen beständig steigen und die Rundfunkanstalten infolgedessen immer mehr investieren und expandieren, stagnieren ab Mitte der 70er Jahre die Einnahmen bei unverändert hohen Personal- und Organisationskosten. Daraufhin nähern sich die Intendanten der Rundfunkanstalten zwangsläufig den Politikern an, da diese mittels der Länderparlamente und –regierungen über die Gebührenfrage bzw. das Werbeaufkommen entscheiden. Diese Situation macht es für jeden Intendanten mental wie auch tatsächlich immer problematischer, die Instanzen / Gremien kontrollieren zu müssen, von denen ihr Sender finanziell abhängig ist. Er gerät dabei rasch zwischen alle Stühle: zwar kann kein Gremium dem Intendanten ‚de jure‘ einen ihm politisch genehmen, leitenden Mitarbeiter aufzwingen, andererseits ist es ihm ‚de facto‘ aber auch nicht möglich, wichtige Positionen ohne Zustimmung der Gremien zu besetzen.<sup>438</sup> Demgemäß sieht sich der Intendant „je nach Zusammensetzung der Gremien oft personalpolitischen Zwängen – zumeist parteipolitischer Art – ausgesetzt. Zuweilen lassen sich die Konflikte dann nur durch den Kompromiß der ‚Paketgeschäfte‘ lösen, nämlich durch personelle Arrangements nach den Spielregeln des parteipolitischen Proporz als Spiegel des Kräfteverhältnisses in Bund und Länder“, so beschreibt der langjährige Intendant des Süddeutschen

<sup>438</sup> Marx, Gisela, a.a.O., S. 38

Rundfunks, Hans Bausch, seine Erfahrungen.<sup>439</sup> Eine Analyse der Position des Intendanten, erscheint deswegen so bedenklich, als in einem derartigen Umfeld die Rundfunkgremien nicht mehr vorrangig im Interesse der Allgemeinheit Kontrolle ausüben, sondern vielmehr die Rundfunkorganisation im Sinne und im Auftrag der politischen Parteien ‚observieren‘.

### 5.3. Personalrechtliche Umsetzung der Rundfunkfreiheit

Der ‘Medium-Faktor’ Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks setzt auch organisationsintern ein gewisses Maß an fachlicher Autonomie der Programmitarbeiter voraus.

Dies wird erstmalig in § 32 Satz 2 WDRG statuiert, der jedem Redakteur von Gesetzes wegen eine „eigene journalistische Verantwortung“ im Rahmen der Gesamtveranstaltung der Anstalt zugesteht, die es ihm ermöglicht, seine Sachkunde und eigenen Belange in die Programmgestaltung einzubringen. Wie diese Mitarbeit konkret aussehen kann, darüber gibt das Gesetz allerdings keine Auskunft.<sup>440</sup>

Aufbauend auf dieser Neuregelung sind sodann vom Gesetzgeber organisations- bzw. verfahrensrechtliche Institutionalisierungsmechanismen entwickelt worden, die in der WDR-Gesetzgebung bislang unbekannt gewesen sind.<sup>441</sup> Ausgangspunkt ist hierbei die Abkoppelung der Redakteursbeteiligung von den arbeitsrechtlichen Mitbestimmungsvorschriften. In § 30 Abs. 1 Satz 2 WDRG n.F. wird nämlich eine eigenständige Redakteursvertretung als sog. ‘Berufsgruppenvertretung’ eingeführt und damit ein bislang unübliches, eigenständiges Redakteursvertretungsrecht begründet. Organisatorische Basis dieser Regelung ist die sog. ‘Redakteurversammlung’, deren stimmberechtigte Mitglieder die Programmitarbeiter sind. Sie fungiert als Wahlgremium für die o.g. Redakteurvertretung (§ 30 Abs. 1 WDRG), deren Funktion in der Hauptsache die

<sup>439</sup> Marx, Gisela, a.a.O., S. 39

<sup>440</sup> Siehe hierzu ausführlich: Stock, Martin, „Landesmedienrecht im Wandel“, a.a.O., S. 61 ff

<sup>441</sup> *Mit der neuen Vorschrift knüpft der Gesetzgeber an die insbesondere in den 70er Jahren geführte Diskussion über die sog. ‘innere Rundfunkfreiheit’ (hier im Sinne eines gesetzlich gewährleisteten Mitspracherechts des Programmitarbeiters in inhaltlichen Programmbelangen) an, die allerdings von der Rechtsprechung bis dato eher zurückhaltend beurteilt worden ist. Verwiesen sei hier beispielsweise auf die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Münster von 1985, in der Redakteure zwar als ‘Funktionshelfer des Rundfunks’ eingeordnet werden, ihnen aber jegliche Rundfunkfreiheit gegenüber dem WDR oder eines seiner Organe abgesprochen wird (OVGE 35, S. 229 ff). Zitiert nach: Stock, Martin, „Landesmedienrecht im Wandel“, a.a.O., S. 62*

Konfliktlösung bei Programmdivergenzen zwischen Redakteuren und deren Vorgesetzten ist. Die Konfliktlösung selbst vollzieht sich dann nach dem sog. 'Redakteurstatut' (§ 31 WDRG).<sup>442</sup>

Kann die Kontroverse nicht beendet werden, wird der ebenfalls neu gegründete 'Schlichtungsausschuß' aktiv, der allerdings lediglich eine Empfehlung an den Intendanten aussprechen kann.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die dargestellten Regelungen das von H.C. Greene bei der Gründung des NWDR begründete Ideal - die Förderung der Rundfunkfreiheit als Geistes- und Kulturfreiheit - wieder neu beleben.<sup>443</sup> Denn durch die gesetzliche Verankerung eigenständiger, inhaltlicher Äußerungs- und Vertretungsmöglichkeiten der Programmitarbeiter innerhalb der Anstaltsstruktur, entsteht eine Art internes 'Gegengewicht' zu den normalerweise mit Programmentscheidungen betrauten Organen, die oft genug ihre Entscheidungen nach Proporz- oder Interessengesichtspunkten entscheiden. Dadurch, dass der Gesetzgeber nun ein zusätzliches, inhaltliches Mitspracherecht der Programmitarbeiter schafft, werden zwangsläufig zusätzliche Stand- und Schwerpunkte bei der Programmgestaltung berücksichtigt bzw. integriert, was dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Hinblick auf seinen Gemeinwohlzweck nur von Nutzen sein kann.

#### **5.4. Zusätzliche Befugnisse des WDR - Indiz für seine Bestands- und Entwicklungsgarantie?**

Dass durch die Neufassung des WDRG der 'Bestand' des WDR gesichert werden soll, ist nach den vorherigen Ausführungen unbestritten. Doch auch eine Garantie der Weiterentwicklung des WDR in einer veränderten medienpolitischen Situation kann dem neuen Regelwerk entnommen werden. Zunächst wird dem WDR allein schon aufgrund seiner Funktion als Landesrundfunkanstalt eine überaus starke Position im nordrhein-westfälischen Rundfunksystem zugebilligt. Aus seiner Aufgabe der gleichwertigen Versorgung des Landes heraus, gestattet es ihm nämlich § 2 Abs. 2 WDRG, unter Beachtung der regionalen Gliederung des Sendgebietes, Studios zu errichten und regionale Fensterprogramme zu veranstalten.<sup>444</sup>

<sup>442</sup> *Das Redakteurstatut wird vom Intendanten des WDR und der Redakteurvertretung gemeinsam aufgestellt; es bedarf allerdings der Zustimmung des Rundfunkrats (§ 31 WDRG).*

<sup>443</sup> Stock, Martin, „Landesmedienrecht im Wandel“, a.a.O., S; 67

<sup>444</sup> Grawert, Rolf, "Rundfunkordnung für das Land Nordrhein-Westfalen im Spiegel der Verfassungsrechtsprechung". In: Archiv für Presserecht 1986,4, S. 281

Darüberhinaus sind in diesem Kontext aber auch diejenigen Gesetzesvorschriften von Bedeutung, die die öffentlich-rechtliche Anstalt zu einem wirtschaftlichen Unternehmen erweitern sollen. So erlaubt beispielsweise § 33 Abs. 2 Nr. 2 WDRG nunmehr der Rundfunkanstalt, sich auch durch Werbeeinnahmen zu finanzieren, mit der Folge, dass der WDR mit privaten Veranstaltern um Werbeaufträge konkurrieren kann, auf die die kommerziellen Anbieter zur Finanzierung ihrer Programme ausschließlich angewiesen sind. Eine finanzielle Stärkung und Programmdominanz des WDR im Gegensatz zu einer Erschwerung privater Entfaltungsmöglichkeiten ist die Konsequenz.<sup>445</sup>

Die Entwicklungsgarantie des WDR erstreckt sich gemäß § 3 WDRG aber auch auf die Befugnis der Anstalt, mit Dritten oder anderen Unternehmen Produktions- und Verwertungs Kooperationen einzugehen. Zwar gehören Auftrags- und Koproduktionen bereits seit dem WDRG i.d.F. von 1974 zum Tätigkeitsprofil des Senders; war aber früher gemäß § 22 WDRG a.F. eine Beteiligung des Senders zur gesetzlichen Aufgabenerfüllung 'erforderlich', genügt es 1985 lediglich, dass sie dazu 'gehört' (§ 47 WDRG).<sup>446</sup> Das Gesetz unterscheidet dabei Kooperationen und Drittbeteiligungen zur Herstellung und zur wirtschaftlichen Verwertung von Rundfunkkooperationen (§ 3 Abs. 8 WDRG) bzw. zur Veranstaltung und Verbreitung von Programmen (§ 3 Abs. 9 WDRG). Dem Wortlaut dieser Bestimmungen nach kommen dabei auch Kooperationen mit anderen Rundfunk- und medienrelevanten Unternehmen in Betracht.<sup>447</sup> Allerdings darf der WDR diese Rundfunkproduktionen nicht in erster Linie zum Zweck der wirtschaftlichen

---

<sup>445</sup> Grawert, Rolf, a.a.O., S. 281

*Die finanzielle Grundausrüstung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist durch das Gebührenaufkommen von ca. 4,2 Milliarden DM (1984) gesichert. Hinzu kommen Einnahmen aus Werbung (1984: ca. 1,7 Milliarden DM) und finanzieller Randnutzung in beträchtlicher Höhe (z.B. Filmverleih). Insgesamt steht den öffentlich-rechtlichen Anstalten damit zu dieser Zeit ein jährliches Finanzvolumen von mehr als 6,4 Milliarden DM zur Verfügung. Zitiert nach: Breitkopf, K., Schiwy, P., Schneider, B., „Medien und Telekommunikation (Kommentar)“, a.a.O., Kp. F 1.1/4, S. 3*

<sup>446</sup> *Die Unionsparteien und die großen Verlagshäuser stehen diesem Formulierungswechsel mit großer Skepsis gegenüber, da ihrer Ansicht nach der WDR dadurch im Vergleich zur privaten Konkurrenz zu großen Einfluß erhält und damit zu einem ebenbürtigen öffentlich-rechtlichen Konkurrenten erwächst; ihr Ziel ist es daher, in NRW ein streng dualistisches Konkurrenzmodell aufzubauen.*

<sup>447</sup> *Dabei wird es sich vor allem um lizenzierte (private) Programme aus einem anderen Ursprungsland im Geltungsbereich des GG handeln.*



Verwertung herstellen oder herstellen lassen (§ 3 Abs. 8 Satz 2 WDRG). Bei der Zusammenarbeit hinsichtlich der Veranstaltung und Verbreitung von Produktionen sind außerdem die Programmgrundsätze des § 5 WDRG zu beachten. Diese programmliche Generalklausel (§ 5 WDRG), die noch aus der Ausschußphase der Gesetzesberatungen stammt; soll verhindern, dass sich der WDR bei dieser Art der Zusammenarbeit den gesetzlichen Vielfaltsanforderungen und der Gemeinwohlorientierung entzieht. Die Formulierung „Beachtung der Programmgrundsätze“ ist demgemäß wohl dahingehend zu interpretieren, dass für den WDR-Anteil am ‘Gemeinschaftsprogramm’ das WDR-Programmrecht Wirkung entfaltet.<sup>448</sup>

Angesichts der geschilderten gesetzlich normierten Kooperationsmöglichkeiten des WDR ist jedoch zu bedenken, dass je mehr der WDR in sog. ‘Grauzonen’, d.h. in Gebieten, wo er bereits auf andere Besitzstände (Filmwirtschaft; Presse) trifft, tätig wird, desto eher muß er mit rechtlichen Schritten gegen seine Rechtsgrundlage rechnen.

Exemplarisch sei hier noch einmal auf § 3 Abs. 7 WDRG verwiesen, wonach der WDR zur Herausgabe von „Druckwerken mit vorwiegend programmbezogenem Inhalt“ befugt ist. In diesem Bereich kollidieren möglicherweise Presse- und Rundfunkbelange, denn Programmillustrierten werden auch von konkurrierenden Presse- und Privatrundfunkunternehmen veröffentlicht und lassen sich daher eigentlich nur mittelbar der Rundfunkfreiheit zuordnen. Das erstmals am 1. Dezember 1985 erschienene kostenlose ‘ARD-Magazin’, wird sich aller Voraussicht nach jedoch nicht mit den wöchentlich erscheinenden Pressepublikationen überschneiden, da es lediglich vierteljährlich veröffentlicht werden soll und ausschließlich auf besondere WDR-Programmhilights hinweist bzw. aktuelle rundfunkpolitische Themen vorstellt.<sup>449</sup>

Zieht man über die WDR-Reform von 1985 Bilanz, ist festzustellen, dass der Landesgesetzgeber im neuen WDRG die vom BVerfG im FRAG-Urteil verhalten, von einigen Bevölkerungskreisen und vor allem von den konservativen Parteien aber nachdrücklich geäußerte Kritik an der nicht optimalen Gremienstruktur bzw. an der zu großen

<sup>448</sup> Grundlegend hierzu: Stock, Martin, „Landesmedienrecht im Wandel“, a.a.O., S. 97ff

*In diesem Sinne äußert sich auch der SPD-Landtagsabgeordnete Büssow im Landtagsplenum: „... vor allem muß der Rundfunkrat die Programme, die aus der Kooperation entstehen, vor dem Hintergrund des Programmauftrags und der Programmgrundsätze des Westdeutschen Rundfunks kontrollieren“. In: Plenarprotokolle (des NRW-Landtags) Nr. 9/121, S. 7693 f*

<sup>449</sup> Stock, Martin, „Landesmedienrecht im Wandel“, a.a.O., S. 103f

Linkslastigkeit und Staatsnähe des WDR in den neuen gesetzlichen Regelungen berücksichtigt hat.

So ist z.B. durch die veränderte Rundfunkratsstruktur das Übergewicht der politischen Vertreter zugunsten von Bürger-, Kultur- und Verbändebanken zurückgedrängt worden, wodurch der vom BVerfG geforderte Gemeinwohlzweck und das damit verknüpfte Vielfaltsprinzip eines demokratischen und unabhängigen Rundfunks in das WDRG transformiert worden sind.

Vor dem Hintergrund der ehrgeizigen, bundespolitischen Ausbaupläne eines privatwirtschaftlichen Rundfunks ebnet der Landesgesetzgeber dem WDR aber auch den Weg in die anbrechende Ära der Koexistenz von privatrechtlicher (Marktmodell) und öffentlich-rechtlicher (Integrationsmodell) Rundfunkveranstaltung. Durch die Zuweisung neuer, durchaus unternehmerischer Betätigungsfelder im Bereich der Finanzierungs- und Beteiligungsmöglichkeiten wird ihm nämlich ein gewisses Maß an Marktorientierung und damit Konkurrenzfähigkeit im dualen Rundfunksystem garantiert.

## 6. Kontinuität oder Aufbruch? - Das Niedersachsen-Urteil des BVerfGs vom 4. November 1986

### 6.1. Die medienpolitische Situation

Vor dem Hintergrund des FRAG-Urteils des BVerfGs, das erstmals außenplurale (Meinungs-)Vielfalt bei privatrechtlicher Rundfunkveranstaltung für ausreichend erklärt, wie auch der, mit dem Regierungswechsel 1982 einhergehenden rundfunkpolitischen Wende, wird ab Mitte der achtziger Jahre die bundesweite Mediendiskussion von Umfang und Ausgestaltung eines künftigen dualen Rundfunksystems bestimmt.

Im Rahmen dieser Debatte unterstützt die unionsgeführte Bundesregierung nachdrücklich die Bemühungen der Mehrheit der Bundesländer zur Einführung privaten Rundfunks, da sie in einem geregelten Nebeneinander von binnenplural gestaltetem öffentlich-rechtlichem Rundfunk und einem wesentlich am Markt orientierten außenpluralen, privaten Rundfunk günstige Bedingungen für ein vielfältiges Programm, für mehr Information und ein großes Meinungsspektrum sieht. Im übrigen, so argumentiert die Union, zwingt die Orientierung am Markt den privaten Rundfunkanbieter, einseitige Berücksichtigungen einzelner Meinungen zu vermeiden, da sie zur Sicherstellung ihrer finanziellen Grundlagen zu einer möglichst hohen Einschaltquote kommen müßten. Es sei daher zu erwarten, dass schon eine rela-

tiv geringe Anzahl von Programmangeboten alle wesentlichen Meinungsspektren berücksichtigen würden, was dem Vielfaltsgebot der Verfassung - dass nämlich das Gesamtangebot der inländischen Programme im wesentlichen der bestehenden Meinungsvielfalt zu entsprechen hat und ein Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung zu gewährleisten ist -, durchaus entsprechen würde.

Die Bundesregierung fordert daher in ihrem Programm zur Verbesserung der Rahmenbedingungen des privaten Rundfunkmarktes vom 25. Juni 1986, dass

- die Mediengesetze der Länder einer bundesweiten Verbreitung privater Rundfunkprogramme nicht im Wege stehen;<sup>450</sup>
- eine Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht dazu benützt wird, durch immer neue, bundesweite öffentlich-rechtliche Programme bzw. die Entwicklung der Dritten Programme zu Vollprogrammen den privaten Rundfunk zu verdrängen;
- dem privaten Rundfunk die Finanzierungsgrundlage nicht durch unverhältnismäßige Werbebeschränkungen und durch Besetzung weiterer Werbemärkte durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten entzogen wird;<sup>451</sup> und dass
- die technischen Möglichkeiten zur raschen Vergrößerung der Reichweite privater Hörfunk- und Fernsehprogramme ausgeschöpft und darüberhinaus neue Übertragungsmöglichkeiten primär privaten Anbietern zur Verfügung gestellt werden.

Bei genauerer Betrachtung dieser Regierungsforderungen wird deutlich, dass sie durchaus im Widerspruch zu der ein Jahr zuvor (1985)

<sup>450</sup> *Durch sachgerechte Ausgestaltung und Abstimmung der Zulassungsvoraussetzungen sowie durch medien- und kartellrechtliche Aufsicht wird nach Auffassung der Unionsparteien die Meinungsvielfalt nicht durch unerwünschte Wettbewerbsergebnisse verzerrt.* Zitiert nach: Breitkopf, K., Schiwy, P., Schneider B., „Medien und Telekommunikation“ (Kommentar), a.a.O., S. 5

<sup>451</sup> *Nach Angaben der Bundesregierung ist der wirtschaftliche Freiraum des privaten Rundfunks 1986 noch eng begrenzt, da er ausschließlich auf Satellitenübertragung angewiesen ist (die terrestrischen Frequenzen stehen im Fernsehbereich ausschließlich den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu). Dementsprechend beläuft sich die Reichweite privater Fernsehprogramme auf nur etwa eine Million Haushalte, das sind ca. 5 Prozent der Haushalte, die von den öffentlich-rechtlichen Anstalten erreicht werden. Damit sie sich wirtschaftlich 'rechnen', benötigen die kommerziellen Anbieter jedoch mindestens 4,4 Millionen Empfangshaushalte. Außer aus dem eigenen Finanzaufkommen der Veranstalter finanziert sich der privat-wirtschaftliche Rundfunk ausschließlich über Werbeeinnahmen.* Zitiert nach: Breitkopf, K., Schiwy, P., Schneider B., „Medien und Telekommunikation“ (Kommentar), a.a.O., S. 3

durchgeführten WDR-Reform stehen, die gerade durch zusätzliche Programme (Lokalfunk, Kulturprogramme wie 3sat und ARTE) und eine Ausdehnung der Werbemöglichkeiten dem öffentlich-rechtlichen WDR konkurrenzfähige, neuartige Betätigungsfelder eröffnet hat, um seinen Bestand, aber auch vielfältige Entwicklungsmöglichkeiten zu gewährleisten.

Unterstützung in ihrem Bemühen, den privatwirtschaftlichen Rundfunk zu fördern, findet die Bundesregierung beim Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (BDZV), der ebenfalls den offensiven Expansionskurs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten „unter dem Etikett der Bestands- und Entwicklungsgarantie“ kritisiert. Vor allem beklagt der BDZV, dass durch die forcierte Regionalisierung von Hörfunk und Fernsehen bis hin zu lokalen Fensterprogrammen, die Rundfunkanstalten in den publizistischen Wirkungskreis von lokalen und regionalen Zeitungen eingreifen und dadurch den Gebrauchsnutzen der Zeitungen in erheblichem Maße reduzieren würden.

Von dieser Entwicklung seien die Zeitungen in zweifacher Hinsicht existentiell betroffen:

1. zum einen ginge durch die Begrenzung des Gesamtwerbevolumens zusätzliche Rundfunkwerbung zu Lasten der Presse und
2. zum anderen würde durch den Verlust an Anzeigeeinnahmen die wirtschaftliche Grundlage und damit die publizistische Leistungsfähigkeit der Zeitungen gefährdet.

Die Zeitungsverleger verlangen dementsprechend, der Werbung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten hinsichtlich des zeitlichen Umfangs, der Strukturen und der Verbreitungsgebiete festgeschriebene Grenzen vorzugeben und überall dort, wo Privatfunk möglich ist, die Zeitungen in ihrem jeweiligen Verbreitungsgebiet bevorzugt zuzulassen.

Der in diesem Kontext sowohl von der Bundesregierung als auch vom BDZV geforderte Ausbau der Breitbandkabelnetze (insbesondere in dicht besiedelten Gebieten) durch die Deutsche Bundespost und die damit verbundenen vielfältigen Werbe- und PR-Maßnahmen des Postministeriums bzw. der Bundespost, stoßen allerdings auf heftige Kritik in den SPD-regierten Bundesländern, insbesondere auch in NRW. Anlaß der dortigen Kontroverse sind Postwurfsendungen der Deutschen Bundespost, in denen diese verkündet, dass man nur mit einem Kabelanschluß jederzeit sein persönliches „Wunschprogramm“, wie z.B. SAT 1, RTL plus, Kabel etc., empfangen könne. Durch diese Äußerung wird laut SPD-Landtagsfraktion der Eindruck erweckt, als gehörten die Programme von ARD und ZDF nicht zu einem individuellen Wunschprogramm des Bürgers. Außerdem wer-

de Eins Plus - das Kulturprogramm von ARD und ZDF - , das auch über Kabel weiterverbreitet würde, gar nicht erst erwähnt.

Im Zuge der Auseinandersetzung kommt es schließlich im Juli 1986 im nordrhein-westfälischen Landtag zu einer Anfrage des SPD-Abgeordneten Grätz, der die Aktivitäten der Bundespost als Benachteiligung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bewertet.

Ministerpräsident Johannes Rau reagiert prompt und kritisiert in deutlichen Worten das Betragen der Deutschen Bundespost: vor allem wirft er ihr vor, dass sie mit dieser Aktion gegen ihre Verpflichtung zu medienpolitischer Neutralität verstoßen habe, da durch die wertende und selektive Hervorhebung bestimmter über Kabel empfangbarer Fernsehprogramme im Text der Postwurfsendung, die Adressaten einseitig informiert worden seien. Auch verstießen die Post-Maßnahmen zur vorrangigen Förderung des privaten Rundfunks gegen die verfassungsrechtlich garantierte Rundfunkhoheit der Länder. Rau bekräftigt demgemäß nochmals nachdrücklich, dass

- auch künftig eine Mitzuständigkeit des Bundes hinsichtlich Inhalts und Gestaltung des Rundfunks nicht bestehe und
- der Bund von seinen Kompetenzen nur unter Beachtung des Grundsatzes bundesfreundlichen Verhaltens Gebrauch machen dürfe.<sup>452</sup>

Diese deutliche Kritik der nordrhein-westfälischen Landesregierung in Richtung unionsgeführter Bundesregierung fällt in eine Zeit, da durch die Wahlsiege der SPD im Saarland, in Nordrhein-Westfalen und in Niedersachsen, sich das Selbstbewußtsein und die Position der sozialdemokratischen Medienpolitiker zu ändern beginnen. Die Wahlergebnisse bescheinigen nämlich der SPD 'aufsteigende Tendenz' und zugleich der CDU/CSU, dass der zu Beginn ihrer Regierungszeit angekündigte medienpolitische „Durchmarsch“ ausbleibt.<sup>453</sup> Die in dieser Situation daraufhin erneut aufkeimende Unsicherheit der politischen Kreise darüber, welche endgültige Richtung der rundfunkpolitische Zug künftig nehmen werde, soll - so hoffen alle Beteiligten - durch die zu diesem Zeitpunkt näherrückende und mit Spannung erwartete Entscheidung des BVerfGs über das niedersächsische Landesrundfunkgesetz beseitigt werden.

<sup>452</sup> LT-NRW, Drs. 10/ 1340 v. 23.9.1986, S. 1-4

<sup>453</sup> Klimmt, Reinhard, a.a.O., S. 132 f

## 6.2. Der Sachverhalt

Die vierte Fernsehentscheidung des BVerfGs vom 4. November 1986, auch Nidesachsenurteil genannt, beruht auf einem von 201 Mitgliedern der SPD - Bundestagsfraktion (die niedersächsische SPD ist nicht antragsberechtigt) gestellten Antrag auf ein abstraktes Normenkontrollverfahren nach Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2 GG<sup>454</sup>. In ihm wird beantragt, das Niedersächsische Rundfunkgesetz, das als erstes in der Bundesrepublik Deutschland privaten Rundfunk zulässt, in seiner Gesamtheit für verfassungswidrig und damit für nichtig zu erklären.<sup>455</sup> In ihrer Begründung stützen sich die Antragsteller im Kern auf die vom BVerfG im 3. Fernsehurteil (FRAG-Entscheidung) aufgestellten Anforderungen an die gesetzliche Regelung des Privatfunks.<sup>456</sup> Ihrer Ansicht nach verstößt das niedersächsische Landesrundfunkgesetz in einigen Punkten gegen diese Anforderungen. Gerügt werden Fehlregelungen bzw. Regelungsdefizite, namentlich was die strukturelle Absicherung pluralistischer Vielfalt betrifft. So sehe das Niedersächsische Rundfunkgesetz in programmlicher Hinsicht zwar zunächst ein binnenpluralistisches Übergangsstadium vor, nichtsdestoweniger strebe es auf Dauer jedoch eine außenpluralistische, marktnahe programmliche Generallösung an, bei der sich dann das Kriterium der Ausgewogenheit nur auf die Summe aller privaten Fernsehprogram-

<sup>454</sup> *In der Hoffnung auf ein Grundsatzurteil ziehen andere SPD-Landesverbände es vor, selbst keine Klage gegen das Rundfunkgesetz ihres (unionsregierten) Landes einzureichen, sondern vielmehr auf den Verfahrensausgang zu warten.*

<sup>455</sup> *Mit seinem Urteil befindet das BVerfG indirekt auch darüber, ob der niedersächsische Ministerpräsident Ernst Albrecht in seinem Bestreben bestätigt wird, „dass die Rundfunkjournalisten uns nicht länger mit ihren persönlichen Missionen beglücken; dies gelte vor allem für „jene Gruppe von Journalisten, ... die sagen: Wir sind die wahren Politiker... und wir filtern uns schon die Nachrichten so, dass nur das, was unserer politischen Tendenz entspricht, durchkommt. Eine „Minderheitsgruppe“, die „marxistisch orientiert sei, sich in den Besitz eines großen Teils der Medien gesetzt habe, und die nun dafür Sorge, dass immer nur Gleichgesinnte nachkommen und alle Schlüsselpositionen entsprechend besetzt bleiben“. Zitiert nach: Hill, Werner, „Der Schrei des Laokoon“.In: Rundfunk und Fernsehen (RuF), Jg. 29/1981, Nr.2-3, S. 280*

<sup>456</sup> *Schon im Fernsehurteil von 1961, wie auch später dann im FRAG-Urteil 1981 stellt das BVerfG die Zulässigkeit privaten Rundfunks fest. Auch verdeutlicht es die Anforderungen, die von Verfassungen wegen an die Veranstaltung von privaten Rundfunk zu stellen sind. Dabei ist die wichtigste Bedingung die Verpflichtung des Gesetzgebers zu Vorkehrungen, die sicherstellen, dass der Rundfunk nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird, und dass die in Betracht kommenden Kräfte im Gesamtprogrammangebot zu Wort kommen können.*

me beziehe, wozu auch diejenigen zu rechnen seien, die zwar nicht in Niedersachsen zugelassen sind, aber dort verbreitet werden.<sup>457</sup> In dem Normenkontrollantrag wird insbesondere dieses Mischkonzept als nicht mit Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG - in der Wertung des FRAG - Urteils - vereinbar erachtet.

Im übrigen wird als Verstoß gegen die Staatsfreiheit des Rundfunks bemängelt, dass im allgemeinen ausschließlich der Ministerpräsident den privaten Rundfunkveranstaltern die Sendeerlaubnis erteilt, während der ebenfalls gesetzlich normierte Landesrundfunkausschuß, in dem die gesellschaftlich relevanten Gruppen vertreten sind, lediglich angehört bzw. in Ausnahmefällen an der Genehmigung beteiligt wird.<sup>458</sup> Zuguterletzt wird auch noch eine Verletzung der Chancengleichheit bei der Zulassung privater Anbieter gerügt, da die Bewerber in ihren Entscheidungen Professionalität erwarten lassen müssen, wodurch diejenigen Veranstalter begünstigt werden, die bereits über Know how und ausreichende Finanzen für ein landesweites Programm verfügen; also in realiter z.B. die Zeitungsverleger.

Dem Antrag der SPD-Bundestagsabgeordneten, das niedersächsische Landsrundfunkgesetz in seiner Gesamtheit für verfassungswidrig erklären zu lassen, wird schließlich vom BVerfG zumindest in Teilbereichen stattgegeben. Auch in seiner Niedersachsen-Entscheidung hält das Bundesverfassungsgericht dabei an dem von der Medium-Faktor-Aufgabe des Rundfunks hergeleiteten Inhalt der Rundfunkfreiheit fest und konzipiert den entsprechenden Rundfunkauftrag in meinungs- und gegenständlich pluralistischer Hinsicht nach wie vor umfassend.<sup>459</sup>

---

<sup>457</sup> Stock, Martin, "Das vierte Rundfunkurteil des BVerfGs. Kontinuität oder Wende?". In: Neue Juristische Wochenschrift 1987/20, S. 219

*Das niedersächsische Landesrundfunkgesetz geht davon aus, dass es einen Unterschied zwischen der Veranstaltung und der Weiterverbreitung bereits andernorts organisierter Programme gibt: Ist demnach ein Anbieter bereits in seinem Ursprungsland den strengen Zulassungsanforderungen unterworfen, dann besteht kein Anlaß, dieses Verfahren erneut am Einspeisungsort durchzuführen, es reicht dann eine vereinfachte Prüfung. Demgegenüber beharren die Antragsteller auf der funktionalen Vergleichbarkeit von originär veranstalteten und herangeführten Programmen mit der Konsequenz, dass die strengen Anforderungen des FRAG-Urteils auch für die Weiterverbreitung gelten und die entsprechenden Bestimmungen des LRG verfassungswidrig sind.*

<sup>458</sup> s. § 3 Abs. 1, 3, 5 LRG Nds.

<sup>459</sup> BVerfGE 73, S. 123, 152 ff; Stock, Martin, "Das vierte Rundfunkurteil des BVerfGs", a.a.O., S. 219

*Ob die Finanzierung des privaten Rundfunks einer gesetzlichen Regelung bedarf, bleibt im Urteil des BVerfGs unbeantwortet.*

### 6.3. Fortdauer der Sondersituation des Rundfunks

Eine Kurskorrektur des BVerfGs wird allerdings in der erneuten Belebung der durch das FRAG - Urteil allgemein überwunden geglaubten Denkfigur der 'Sondersituation' des Rundfunks im Verhältnis zur Presse sichtbar. Hatte das FRAG - Urteil bereits die Individualisierung und die Kommerzialisierung als Faktoren eines Wandels allgemein erkannt und demgemäß gewisse wirtschaftlich und technisch bedingte Umbildungen des Rundfunks vom Integrations- zum Marktmodell hin für möglich gehalten, rückt nunmehr das Niedersachsenu Urteil wieder von diesen Aussagen ab, wenn es konstatiert, dass die auf medientechnischer Ebene gegenwärtig in Gang befindlichen Veränderungen noch keine Normalsituation herbeigeführt hätten. Als Argumente führt das Gericht unter anderem die fortdauernde Knappheit drahtlos-terrestrischer Frequenzen und die derzeit noch existente Übergangslage beim Kabel- und Satellitenfunk (geringe technische Reichweiten und Akzeptanzgrade, das Bestehen nur einzelner Inselnetze) an.<sup>460</sup>

Was die Beurteilung der medienwirtschaftlichen Entwicklung betrifft, vertritt der Senat die Ansicht, dass sich zwar durch die Entwicklung neuer Medien die technischen Voraussetzungen für die Veranstaltung und Verbreitung verbessert hätten, aufgrund des hohen finanziellen Aufwands jedoch weiterhin lediglich zwei, höchstens aber drei werbefinanzierte TV - Vollprogramme dauerhafte Marktchancen hätten.<sup>461</sup> Diese Diagnosen projiziert das BVerfG dann auf die kommerziellen Rundfunkveranstalter, indem es deren Programme "gleichsam sachlogisch bedingte, nämlich durch prekäre Eigengesetzlichkeiten der Werbefinanzierung verursachte Unzulänglichkeiten " zuschreibt.<sup>462</sup> Das BVerfG begründet diese Einschätzung damit, dass die privaten Anbieter darauf angewiesen seien, einschaltquotenorientierte, massenattraktive Programme zu möglichst niedrigen Kosten zu verbreiten. Sendungen, die nur für eine begrenzte Zuschauergruppe von Interesse seien, und die vielfach einen hohen Kostenaufwand erforderten, würden dagegen in der Regel zurücktreten, wenn nicht sogar gänzlich fehlen, obgleich erst mit ihnen die ganze Bandbreite vollständiger Information zu erlangen sei, ohne die aber wiederum

---

<sup>460</sup> BVerfGE 73, S. 154

<sup>461</sup> BVerfGE 73, S. 123

<sup>462</sup> BVerfGE 73, S. 125



keine Meinungsbildung im Sinne der Garantie des Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG geben könne.<sup>463</sup>

In diesem Zusammenhang kommt das Gericht dann auch auf das Phänomen zunehmender Europäisierung bzw. Internationalisierung zu sprechen, das seiner Ansicht nach latente disfunktionale Marktdynamiken in sich birgt.<sup>464</sup> Was den Informations- und Kommunikationssektor betrifft, kommt das BVerfG ebenfalls zu gravierenden negativen Befunden für den kommerziellen Rundfunk. So seien bei den Privaten so empfindliche Einbußen an gegenständlicher Vielfalt zu beobachten, dass ihre Programme der Aufgabe umfassender Information nicht im vollen Umfange gerecht werden könnten.<sup>465</sup>

#### 6.4. Die Grundversorgungsdoktrin

Die Folgerungen, die das BVerfG abschließend aus dieser Situationsanalyse des kommerziellen Rundfunks zieht, nehmen allerdings eine überraschende Wende. Das gesamte Rundfunksystem ins Auge gefaßt, ergeben sich nämlich für den Senat bestimmte Möglichkeiten einer Differenzierung und qualitativen Abstufung.

Den öffentlich-rechtlichen Anstalten wird in diesem Zusammenhang ein spezifischer höherer Beitrag zur Gesamtleistung zugeordnet:

sie sollen eine sog. 'Grundfunktion' wahrnehmen, die auch als 'Grundversorgung' bzw. 'klassischer Auftrag' des Rundfunks definiert wird und "nach Lage der Dinge in erster Linie" von ihnen wahrzunehmen ist.<sup>466</sup> Die ihnen damit gestellte Aufgabe umfaßt die essentiellen Funktionen des Rundfunks für die demokratische Ordnung ebenso wie für das kulturelle Leben. Es muß daher der klassische Rundfunkauftrag erfüllt werden, der neben seiner Rolle für die Meinungs- und politische Willensbildung sowie für die Unterhaltung,

<sup>463</sup> BVerfGE 73, S. 155 ff. *Diese Auffassung des BVerfGs steht im deutlichen Widerspruch zu dem 1986 von der unionsgeführten Bundesregierung verabschiedeten Programm zur Förderung des Privatfunks.*

<sup>464</sup> Stock, Martin, "Das vierte Rundfunkurteil des BVerfGs", a.a.O., S. 220  
*Bedingt durch die Kabel- und Satellitentechnik wird der Empfang ausländischer Satellitenprogramme im Inland künftig ebenso möglich sein, wie umgekehrt der Empfang deutscher Programme im Ausland (BVerfGE 73, S. 124).*

<sup>465</sup> BVerfGE 73, S. 155

<sup>466</sup> BVerfGE 73, S. 157 ff. *Das BVerfG begründet dies damit, dass die öffentlich-rechtlichen Anstalten mit ihren terrestrischen Programmen nahezu die gesamte Bevölkerung erreichen und sie zudem aufgrund der Gebührenfinanzierung weniger als private Anbieter auf hohe Einschaltquoten angewiesen sind.*

auch seine kulturelle Verantwortung umfaßt: „...in der Gewährleistung der ‘Grundversorgung’ für alle findet der öffentlich-rechtliche Rundfunk und seine besondere Eigenart, namentlich die Finanzierung durch Gebühren, ihre Rechtfertigung; die Aufgaben, welche ihm insoweit gestellt sind, machen es notwendig, die technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Vorbedingungen ihrer Erfüllung sicherzustellen“. Nur "solange und soweit" dies erfüllt sei, so das BVerfG, könnten die zwingenden Mindestanforderungen an die privaten Rundfunkveranstalter niveaumäßig tiefer angesetzt werden.

Auf die Frage, inwieweit die obige funktionelle Rechtfertigung des öffentlichen Rundfunks Elemente einer verfassungskräftigen Funktionsgarantie (Bestands-, Entwicklungs- und Finanzgarantie) enthält, gibt das vierte Rundfunkurteil allerdings keine eindeutige Antwort: einerseits kann der Formulierung "soweit und solange" die Vorstellung des Senats zugrundeliegen, dass es einzig und allein auf die ökonomisch-technischen Reserven und deren angemessene Nutzung, nicht aber auf ihre Zuordnung zu bestimmten Trägern ankomme. Letztere Interpretation hätte zur Konsequenz, dass sich ARD und ZDF mit Großanbietern wie 'SAT 1' und 'RTL plus' zukünftig die verfügbaren Frequenzen, Kanäle und finanziellen Mittel teilen müßten. Andererseits kann das Gericht auch auf den herkömmlichen Stand der terrestrisch-drahtlosen Vollversorgung und der Gebührenfinanzierung abstellen, was dann allerdings Strategien des Einfrierens des Status Quo nach sich ziehen könnte.

Mit der Grundversorgungsdoktrin der öffentlich-rechtlichen Anstalten wird jedenfalls das Gleichwertigkeitsgebot im Sinne des FRAG - Urteils nunmehr fallengelassen. Stattdessen bemüht sich das BVerfG jetzt um praktikable Kriterien der Bemessung eines "unverzichtbaren Minimums" an Programmqualität. Die gedachte Abmilderung führt in concreto zu einer Verwischung der vormals klaren Konturen. Defizite meinungsmäßiger Pluralität und Ausgewogenheit sollen fortan hingenommen werden können, sofern sie nicht gravierend sind. Mit einer solchen Wendung versucht das Urteil eine Kennzeichnung des "Grundstandards gleichgewichtiger Vielfalt" und seine Etablierung als Kontrollmaßstab.<sup>467</sup> Da die Definitionen aber derart unbestimmt sind, muß mit Auslegungsschwierigkeiten gerechnet werden.

---

<sup>467</sup>

BVerfGE 73, S. 159 f

## 6.5. Das Verhindern multimedialer Meinungsmacht

Ging es bei dem bisher Gesagten um Abschwächungen genereller Art bzw. um Abmilderungen des externen Programmangebots, verfolgt das BVerfG in seinem 4. Fernsehurteil auf der Ebene struktureller Vielfaltssicherung gleichzeitig auch noch einen anderen Argumentationsstrang.

Schon in den allgemeinen Ausführungen des Gerichts wird der Grundsatz der Verhinderung des Entstehens von Meinungsmacht geprägt. Dem Landesgesetzgeber wird aufgegeben, Konzentrations-tendenzen präventiv, d.h. rechtzeitig "mit geeigneten Maßnahmen" und "so wirksam wie möglich" zu begegnen. Dies bezieht sich sowohl auf die auf den Rundfunk beschränkten Konzentrations- und Verflechtungsprozesse als auch auf das Verhältnis zwischen dem Pressewesen und dem Rundfunk (insbesondere: Art und Umfang einer Pressebeteiligung; der in der Hand der Printmedien befindliche Pressefunk).<sup>468</sup> Vor allem in Hinblick auf das Phänomen der "multimedialen Meinungsmacht" verweigert das Gericht der Presse ein Zugangsprivileg, dass diese mit Hinweis auf ihr sachkundiges Personal und damit einhergehender Professionalität zu begründen versucht, und verlangt weiterhin Maßnahmen vorbeugender rundfunkbezogener Konzentrationsbekämpfung (in Betracht kommen hier Anteil- und Stimmrechtsbegrenzungen, Quotierungen, Branchenklauseln). Dies bezieht sich insbesondere auf etwaige landes- und bundesweite Meinungsmacht an Großverlagen.<sup>469</sup>

Es bleibt festzustellen, dass im vierten Fernsehurteil ein Prämissenwechsel stattfindet, der das bislang geltende Konzept der Rundfunkfreiheit als eine der freien privaten und öffentlichen Meinungsbildung dienende Freiheit relativiert. Davon ausgehend, dass private Veranstalter aufgrund ökonomischer Zwänge nicht in der Lage sein werden, die mit der Rundfunkfreiheit aus Artikel 5 GG verbundene Aufgabe umfassender Information zu erfüllen, lockert es den Standard gleichwertiger und meinungsmäßiger Vielfalt für private Veranstalter, um ihnen den verfassungsrechtlich zulässigen Zugang zum Rundfunk nicht zu erschweren, koppelt aber gleichzeitig diese Lockerung an die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie an einen Grundstandard an Vielfalt und Ausgewogenheit bei den privaten Veranstaltern (Junktim).

Und obwohl die 'Grundversorgungsdoktrin' für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk einen Zuwachs an Legitimation im Vergleich zur früheren Rechtsprechung, die in erster Linie auf die technische

<sup>468</sup> Stock, Martin, "Das vierte Rundfunkurteil", a.a.O., S. 222

<sup>469</sup> BVerfGE 73, S.180 f; 190 ff

Sondersituation abgehoben hat, darstellt, scheinen diese Auffangmechanismen in ihrer Effizienz dennoch nicht genügend gesichert, da Auslegungsschwierigkeiten vor allem hinsichtlich des noch verbleibenden gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums, des Inhalts der Grundversorgung und des Umfangs einer Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bestehen bleiben.

Konkrete Konsequenz des Niedersachsen-Urteils ist, dass mit dem niedersächsischen Landesrundfunkgesetz erstmalig ein Privatrundfunkvorhaben in wesentlichen Teilen vom BVerfG als mit der Verfassung vereinbar bewertet wird.<sup>470</sup> Zwar muß der niedersächsische Landesgesetzgeber hinsichtlich

- der Sicherung der Staatsfreiheit im Lizenzverfahren;
- der Verbesserung des Transferphase von einer binnenpluralistischen zu einer außenpluralistischen Organisationsstruktur sowie
- der Verhinderung multimedialer Meinungsmacht

Gesetzesänderungen vornehmen. Doch trotz dieser Nachbesserungsaufgaben ist das Niedersachsenurteil rechtspolitisch durchaus als 'Aufbruch' hin zu einer dualen Rundfunkordnung in Deutschland zu begreifen. Falls also in den jeweiligen Bundesländern die Zulassung privaten Rundfunks erwogen wird, ist nach dieser BVerfG-Entscheidung nunmehr auch das passende rechtliche Instrumentarium vorhanden.

## 7. Das nordrhein-westfälische Landesrundfunkgesetz (LRG NW) vom 19. Januar 1987

Bereits kurze Zeit nach Erlass des 4. Fernsehurteils wird am 19. Januar 1987 nach längeren kontroversen Beratungen das nordrhein-westfälische Landesrundfunkgesetz verabschiedet. Damit schließt sich Nordrhein-Westfalen auf dem Gebiet des Privatrundfunks - verglichen mit anderen Ländern - relativ spät jener Gesetzgebungswelle an, die beginnend in Rheinland-Pfalz und in weiteren unionsregierten Bundesländern, unterdessen das gesamte Bundesgebiet erfaßt hat.

Mit dem neuen Landesrundfunkgesetz soll nach dem Willen der Landesregierung, Nordrhein-Westfalen durch einen fairen Wettbewerb

---

<sup>470</sup> *Die Deutschland-Fernsehen GmbH und das Saarländische Rundfunkgesetz sind vom BVerfG als verfassungswidrig eingestuft worden.*

zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk zu einem „attraktiven Standort auch für private Anbieter“ werden.<sup>471</sup>

Die private Seite betreffend beschäftigt sich das Gesetz dabei insbesondere mit programmlichen Standards<sup>472</sup> sowie mit der organisatorischen, verfahrensmäßigen, personellen und finanziellen Absicherung der Programmqualität, - Bestimmungen, die sich naturgemäß auch auf die öffentliche Seite bzw. das künftige Gegen- und Nebeneinander der beiden Rundfunksäulen auswirken werden.<sup>473</sup>

Aber auch dem öffentlich-rechtlichen WDR widmet sich das LRG NW an verschiedenen Stellen, so beispielsweise im Blick auf die genaueren Modalitäten der Realisierung des Kooperationsmodells im überlokalen Bereich oder etwa der Überführung des Dortmunder Kabelpilotprojekts in eine WDR-eigene lokale Dauerlösung.

## **7.1. Landesweite private Programme**

### **7.1.1. Zulassungsvoraussetzungen**

Nach dem neuen Landesrundfunkgesetz für Nordrhein-Westfalen (LRG NW) bedarf zunächst jeder, der landesweit Rundfunk veranstalten bzw. verbreiten möchte, der Zulassung seitens der neu etablierten Landesanstalt für Rundfunk NRW (LfR). Als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts gegründet, obliegen dieser neben der Zulassung und Überwachung auch die Ordnungsmaßnahmen<sup>474</sup> so-

<sup>471</sup> Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung zum Landesmediengesetz für das Land NRW vom 26. Mai 1986, A. - Allg. Teil, Nr. 1

<sup>472</sup> *Hinsichtlich des im Lande veranstalteten landesweiten Privatrundfunks entscheidet sich der Gesetzgeber für einen binnenpluralistischen Vielfaltsmodus, der auf einem qualifizierten Programmauftrag im Sinne des WDR-Gesetzes basiert. Im übrigen wird neben dem Konkurrenzmodell auch dem WDR-Kooperationsmodell wieder Raum geboten. Der Lokalrundfunk ist schließlich ein weiterer wichtiger Eckpunkt des LRG NW.*

<sup>473</sup> Stock, Martin, „Neues Privatrundfunkrecht“, a.a.O., S. 11

<sup>474</sup> *Falls eine Sendung oder ein ganzes Programm gegen die Bestimmungen verstößt, kann die LfR durch den Einsatz eines abgestuften Instrumentariums von Sanktionen dagegen vorgehen. Sie kann Geldbußen verhängen und im Fall fortgesetzter schwerwiegender Gesetzesverstöße, sogar die Zulassung eines Senders widerrufen. Darüberhinaus haben - unabhängig von der LfR - die Zuschauer/-hörer den einzelnen Sendern gegenüber ein Beschwerderecht, wenn diese ihrer Meinung nach gegen Programmgrundsätze verstoßen haben. Der Sender muß zu einer solchen Beschwerde innerhalb eines Monats schriftlich Stellung nehmen. Zitiert nach: <http://www.lfr.de/lfr/aufgaben.htm>*

wie die Entwicklung des nordrhein-westfälischen Rundfunksystems im Rahmen des Gesetzes und unter der Rechtsaufsicht der Landesregierung.

Die LFR hat insbesondere die Aufgaben:

- privaten Hörfunk und privates Fernsehen zu lizenzieren;
- die Weiterverbreitung von Hörfunk- und Fernsehprogrammen in nordrhein-westfälischen Kabelanlagen zu regeln,
- die Programme der privaten Veranstalter zur Sicherung der Meinungsvielfalt und zur Einhaltung der Jugendschutz- und Werbebestimmungen zu beobachten;
- Veranstalter, Anbieter, Betreiber von Kabelanlagen und andere zu beraten sowie
- Offene Kanäle (Hörfunk und Fernsehen) zu fördern.<sup>475</sup>

Sie agiert durch eine 'Rundfunkkommission' (§ 54 LRG NW) und einen 'Direktor' (§ 57 LRG).

Während die Rundfunkkommission, ähnlich dem WDR-Rundfunkrat, das pluralistische Organ ist<sup>476</sup>, in dem die unterschiedlichsten gesellschaftlichen Gruppen an der Rundfunkveranstaltung mitwirken können<sup>477</sup>, handelt es sich bei dem Direktor um das Exekutivorgan. Die

<sup>475</sup> Die OK in Kabelanlagen erhalten von der LfR finanzielle Unterstützung für die technische Grundausstattung. Zusätzlich wird ein Zuschuß zu den laufenden Betriebskosten gewährt. Zitiert nach: <http://www.lfr.de/lfr/aufgaben.htm>

<sup>476</sup> Die Rundfunkkommission besteht aus 45 Mitgliedern, von denen 13 vom nordrhein-westfälischen Landtag gewählt sind und 32 von den im LRG festgelegten „gesellschaftlich relevanten Gruppen“ entsandt werden. Die Amtszeit der Mitglieder beträgt sechs Jahre. Zur Vorbereitung ihrer Beschlüsse hat das Gremium ständige Ausschüsse für landesweite und in Kabelanlagen weiterverbreitete Rundfunkprogramme, für lokalen Rundfunk, für Forschung, für Jugendschutz und für Haushalt und Finanzen ins Leben gerufen. Zitiert nach: <http://www.lfr.de/lfr/aufgaben.htm>

<sup>477</sup> Die 'gesellschaftlichen Gruppen' sind in § 52 Abs. 3 LRG NW gegenüber dem WDR-Rundfunkrat um eine Person erweitert worden (ein Mitglied für den Frauenrat und die Familienverbände), wodurch das Gleichgewicht der Sozialpartner untereinander aber nicht gefährdet wird. Was die kulturelle Bank anbetrifft, können die Rundfunk-Fernseh-Film-Union und die Genossenschaft Deutscher Bühnenangehöriger nicht mehr je einen Vertreter, sondern nur noch ein gemeinsames Mitglied entsenden. Demgegenüber ist aus Wirtschaftskreisen die Gruppe der Verleger in § 52 Abs. 5 Nr. 9 LRG NW zusätzlich mit einem Entsenderecht ausgestattet worden. Trotzdem ist die kulturelle Bank noch mit drei unmittelbar von gewerkschaftlichen Institutionen gesandten Mitgliedern besetzt, denen gegenüber der neu hinzugekommene Zeitungsverleger-Vertreter kein ausreichendes Gegengewicht bilden kann. Zitiert nach: Schuster, Detlev, „Meinungsvielfalt in der dualen Rundfunkordnung“. Duncker & Humlot Verlag, Berlin 1990, S. 178 f

Rundfunkkommission nimmt die Aufgaben der Landesrundfunkanstalt wahr, soweit sie nicht dem Direktor übertragen sind.<sup>478</sup>

Dieser ist u.a. dazu ermächtigt, die Weiterverbreitung von Programmen vor deren Beginn zu untersagen (§ 38 Abs. 2), Beschlüsse der Rundfunkkommission vorzubereiten und zu vollziehen, die Geschäfte der laufenden Verwaltung zu führen, die Landesrundfunkanstalt gerichtlich und außergerichtlich zu vertreten (Ausnahme: § 38 Abs. 3 LRG NW), als oberste Dienstbehörde und Dienstvorgesetzter Einstellungen und Entlassungen vorzunehmen und den Haushaltsplan bzw. Jahresabschluß aufzustellen.

Als privater Veranstalter gilt nach § 2 Abs. 9 LRG NW dabei derjenige, der nach Zulassung durch die Landesrundfunkanstalt eine Veranstaltergemeinschaft gründet, die entweder aus mindestens 3 Personen besteht oder die Eigenschaft einer juristischen Person aufweist, bei der drei oder mehr Personen Anteils- oder Mitgliedschaftsrechte besitzen, die ihren Sitz im Geltungsbereich des Grundgesetzes hat und die schließlich auch gewisse Qualifikationsanforderungen,<sup>479</sup> wie z.B. der wirtschaftlichen und organisatorischen Befähigung zur Durchführung einer den journalistischen Grundsätzen genügenden Rundfunkveranstaltung, erfüllt (§ 5 Abs. 1 LRG NW).

Die Zulassung selbst wird antragsgemäß für die Programmart (Fernsehen, Hörfunk, Videotext), für die Programmkategorie (Vollprogramme, Spartenprogramme, lokale Programme), für die Programmdauer, die vom Antragsteller darzulegenden "publizistischen Grundsätze",<sup>480</sup> das Verbreitungsgebiet und die Übertragungskapazität auf

<sup>478</sup> Seit 1989 veranstaltet die LfR zusammen mit dem NRW-Ministerium für Wirtschaft, Technologie, Mittelstand und Verkehr das 'Medienforum Nordrhein-Westfalen'. Auf diesem größten deutschen Medienkongreß treffen sich Medienexperten aus dem In- und Ausland.

<sup>479</sup> Aus dieser Bestimmung ist zu schließen, dass Einzelveranstalter von den jüngst erschlossenen Kommunikationswegen ferngehalten werden. Zu der Frage, ob diese Einschränkung mit der Rundfunkfreiheit nach Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar ist, ist zu bemerken, dass die individualrechtliche Komponente des Artikels 5 GG immer zurücktreten muß, soweit dies im Interesse des für die Demokratie wichtigen Meinungsvielfaltsprinzips erforderlich ist. Der NRW-Gesetzgeber will gerade durch die organisatorische Gewährleistung verschiedener Einflüsse in Form einer Veranstaltergemeinschaft erreichen, dass einzelne Personen keinen zu großen, tendenziösen Einfluß auf die Programmgestaltung erlangen.

<sup>480</sup> Gemäß § 12 Abs. 3 LRG NW muß jedes landesweite Vollprogramm die Vielfalt der Meinungen in möglicher Breite und Vollständigkeit zum Ausdruck bringen. Die bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen müssen in jedem Vollprogramm zu Wort kommen. Jedes Vollprogramm soll in der Berichterstattung angemessene Zeit für die Behandlung kontroverser Themen vorsehen (eine entsprechende Regelung enthält § 24 Abs. 1 LRG NW für lokale Programme). Die Überwachung und Ausgestaltung dieser Idealprinzi-

mindestens vier und höchstens zehn Jahre erteilt (§ 8 Abs. 1 LRG NW).

Bei Kapazitätsknappheit werden diejenigen Antragsteller bevorzugt, die ein Vollprogramm anbieten können und damit eine größere Meinungsvielfalt erwarten lassen (§ 39 LRG NW).

Was die Finanzierung der Rundfunkprogramme betrifft, bestimmt das LRG NW, dass sie durch "Eigenmittel, Spenden, Entgelte und Werbung" erfolgen soll, wobei letztere 20 % der täglichen Sendezeit nicht überschreiten und an Sonn- und Feiertagen nicht vor 18 Uhr gesendet werden soll (§§ 21, 22 LRG NW).

### 7.1.2. Die Position des WDR im dualen Rundfunksystem

Inwieweit das Landesrundfunkgesetz Nordrhein-Westfalens den verfassungsrechtlichen Strukturvorgaben für eine sog. duale Rundfunkordnung genügt, wie sie das BVerfG in seiner 4. Fernsehentscheidung beschrieben hat, hängt hauptsächlich von der Attraktivität seiner Regelungen für private Anbieter ab.

Das BVerfG stabilisiert das duale Rundfunksystem, wenn es einerseits ausdrücklich von "der Entscheidung des Grundgesetzes für die Zulässigkeit privaten Rundfunks" spricht, gleichzeitig aber auch durch die Formulierung der Rechtfertigung ('Grundversorgung')<sup>481</sup> des öffentlich-rechtlichen Modells von korrelativen Funktionsbestimmungen des privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Um darüberhinaus die Staatsferne und Überparteilichkeit des Rundfunks zu garantieren, schließt das Gericht staatliche bzw. staatsnahe Veranstalter<sup>482</sup> vom Rundfunkzugang im dualen System aus.

---

*prien werden von einem Aufsichtsorgan realisiert, in dem die gesellschaftlich relevanten Gruppen vertreten sind. Was den Schutz der Meinungsvielfalt gegenüber den Gefahren wirtschaftlicher Machtkonzentration anbetrifft, hat der Landesgesetzgeber ebenfalls Vorkehrungen getroffen: je Veranstalter wird grundsätzlich nur ein landesweiter Rundfunkkanal vergeben (§ 6 Abs. 3 LRG NW). Als „Vielfaltsreserve“ sieht das Gesetz überdies Offene Kanäle vor (§ 34 LRG NW). Für weiterverbreitete Programme gilt das Gebot des Binnenpluralismus nicht; sie brauchen, soweit sie in der Bundesrepublik Deutschland veranstaltet werden, lediglich in ihrer Gesamtheit vielfältig zu sein. Zitiert nach: Schuster, Detlev, a.a.O., S.181*

<sup>481</sup> *Die Aufgabe der Grundversorgung ist nicht unbedingt an einen bestimmten Veranstaltertypus gebunden. Die derzeitige Präferenz begründet das BVerfG damit, dass nach Lage der Dinge bis auf weiteres mit Frequenzknappheit und einer kritischen Kostensituation zu rechnen ist.*

<sup>482</sup> *Dabei handelt es sich um politische Parteien, Angehörige des Öffentlichen Dienstes, juristische Personen des Öffentlichen Rechts und schließlich um die Gemeinden.*



Gemessen an diesen vom BVerfG formulierten Vorgaben sind im LRG NW nun insbesondere hinsichtlich der Stellung des WDR bemerkenswerte neue Strukturentscheidungen erkennbar. Mit der WDR-Reform 1985 hat der Landesgesetzgeber die öffentlich-rechtliche Seite des dualen Systems bereits geschaffen, die den WDR nicht auf eine Grundversorgung im Sinne des Sozialrechts begrenzt, sondern ihm die qualifizierte Gesamt- und Vollversorgung des Landes überträgt. Dabei soll der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht anstelle oder zugunsten des Privatrundfunks in die Pflicht genommen werden, sondern vielmehr die private der öffentlichen Säule leistungsmäßig angenähert werden, indem beispielsweise auch der Privatrundfunk als Medium und Faktor des Prozesses freier Meinungsbildung der Allgemeinheit dienen soll.

Charakteristische Passagen des WDRG NW (1985) hierzu kehren unter anderem auch in den Programmrichtlinien des LRG NW wieder, so, wenn z.B. in § 12 für Informationssendungen die öffentlich-rechtliche Maxime übernommen und zusätzlich noch um die Pflicht der Beachtung der anerkannten journalistischen Grundsätze ergänzt wird. Überdies eröffnet das LRG NW dem WDR die Möglichkeit, sich im Rahmen der für ihn geltenden Bestimmungen mit insgesamt bis zu einem Drittel der Kapital- und Stimmrechtsanteile an einer auf Landesebene tätigen Veranstaltergemeinschaft zu beteiligen (§ 6 Abs. 2 LRG NW). Diese gesetzliche Regelung ist auf den Wunsch der nordrhein-westfälischen Landesregierung zurückzuführen, das private Angebot auf einem in Prinzip WDR-ähnlichen Niveau zu stabilisieren, um dadurch ein Auseinanderklaffen der beiderseitigen Qualitätsmaßstäbe zu vermeiden und den öffentlich-rechtlichen Rundfunk so vor Fremd- bzw. Selbstkommerzialisierung zu schützen.<sup>483</sup>

Berücksichtigt man allerdings die Beschränkung der Unternehmensbeteiligung nach § 47 WDRG auf lediglich ein Drittel, ist fraglich, inwiefern der WDR sich den "nötigen Einfluß" auf die Geschäftsführung der Veranstaltergemeinschaft sichern kann (§ 47 Abs. 2 LRG NW).<sup>484</sup>

Abgesehen vom Umfang des Einflusses des WDR auf die Veranstaltergemeinschaft, wächst der Anstalt allerdings bereits infolge der Beteiligung nicht nur die Kompetenz zur 'Mehr- und Überversorgung' zu, sondern die Gemeinschaft von anstaltlicher und privater Veranstaltergemeinschaft führt unter Umständen auch zu einem system-

<sup>483</sup> Stock, Martin, "Das vierte Rundfunkurteil", a.a.O., S. 32

<sup>484</sup> *Als Alleinveranstalter in privater Form kann der WDR nicht tätig werden, da das LRG NW nur Veranstaltergemeinschaften mit mindestens drei Personen kennt.* Zitiert nach; Stock, Martin, „Neues Privatrundfunkrecht. Die nordrhein-westfälische Variante“, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1987, a.a.O., Anm. 37

widrigen Mischkomplex, der die Gefahr in sich birgt, dass sich die unterschiedlichen Ordnungsstrukturen auflösen und dadurch den grundrechtlichen Geboten der Programmverantwortung nicht gerecht werden.

Kritisch sind hier vor allem folgende Überschneidungsbereiche:

- die Finanzierungskonzepte: beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk geschieht dies vorrangig durch Gebührenerhebung; beim Privatrundfunk dagegen notwendigerweise durch Werbung, wodurch die Gefahr der Abhängigkeit von 'Gesetzmäßigkeiten des Marktes' besteht;
- die Aufsichtskonzepte: die Landesregierung besitzt unmittelbare Rechtsaufsicht über den WDR (§ 53 WDRG); beim Privatrundfunk entspricht dem die unmittelbare Rechtsaufsicht der Landesregierung über die LfR (§ 59 LRG NW), während wiederum die Veranstalter der Verwaltungskontrolle und Rechtsaufsicht durch die Landesanstalt unterliegen.<sup>485</sup>

Vermischen sich nun diese beiden Konzepte, so könnte dadurch das duale Rundfunksystem in seiner Effizienz und seinem Erfolg beeinträchtigt werden.

## **7.2. Lokale Programme innerhalb des dualen Systems**

Auch im örtlichen Bereich bemüht sich das LRG NW um neue Strukturen. Das Gesetz geht davon aus, dass ein presseähnlicher, außenpluralistischer Rundfunkmarkt aus technischen und wirtschaftlichen Gründen nicht möglich ist. Daher strebt es einen binnenpluralistischen, auf Alleinanbieterpositionen beschränktes Gefüge an<sup>486</sup>, das als Einzugsgebiete die Kreise und kreisfreien Städte vorsieht, in denen mindestens ein lokales Hörfunkprogramm und ein lokales Fernsehfensterprogramm (einschließlich Fernsehrahmenprogramme) durch terrestrische Sende- bzw. Kontrollanlagen angeboten werden soll.

Realisiert werden soll diese Lokalfunkstruktur nach Maßgabe des sog. "Zwei-Säulen-Modells", das nach dem Willen des nordrhein-westfälischen Gesetzgebers zwei zentralen Anforderungen genügen muß: zunächst hat es sicherzustellen, dass es bei der Einführung von werbefinanziertem, lokalem Rundfunk nicht zu einer, die wirtschaftliche Existenz der lokalen Tageszeitungen gefährdenden Umschichtung der örtlichen Werbung von der Presse zum Rundfunk kommt;

<sup>485</sup> Grawert, Rolf, a.a.O., S. 282

<sup>486</sup> Stock, Martin, „Neues Privatrundfunkrecht. Die nordrhein-westfälische Variante“, a.a.O., S. 37

daneben soll mit der Einführung werbefinanzierten Lokalfunkfunks aber auch die publizistische Monopolstellung der lokalen Presse aufgehoben und der intermediale Wettbewerb gefördert werden.<sup>487</sup>

Um diese Zielsetzungen zu erreichen, werden im Rahmen des Zwei-Säulen-Modells die wirtschaftliche und die programmliche Verantwortung klar getrennt. Danach besteht jeder Sender aus zwei rechtlich selbständigen Einrichtungen: der Veranstaltergemeinschaft und der Betriebsgesellschaft.

Die aus Zulassungsnehmern und Veranstaltern von lokalem Rundfunk pluralistisch zusammengesetzte, in der Rechtsform des nicht-kommerziellen Vereins (§ 21 BGB) agierende 'Veranstaltergemeinschaft' (öffentlich-rechtliche Säule), besteht aus mindestens 12 und höchstens 22 Personen, die wiederum von den örtlich gesellschaftlich relevanten Gruppierungen (z.B. Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Kirchen; Sport- und Jugendverbände sowie ausländische Mitbürger) ausgewählt werden. Sie erhält nicht nur die Zulassung für die Veranstaltung lokaler Rundfunkprogramme von der LfR, sondern trägt auch die alleinige Verantwortung für die Veranstaltung bzw. Gestaltung des Lokalprogramms.<sup>488</sup>

Neben dieser Veranstaltergemeinschaft ist eine sog. 'Betriebsgesellschaft' die privatwirtschaftliche, 2. Säule des nordrhein-westfälischen Organisationsmodells. Sie beschafft außer dem technischen Equipment auch die zur Programmgestaltung erforderlichen finanziellen Mittel (durch Kapitaleinlagen und Werbeeinnahmen) des Senders, um diese dann der Veranstaltergemeinschaft zur Verfügung zu stellen. Da nicht Zulassungsnehmerin, ist sie jedoch nicht befugt, auf den Programminhalt Einfluß zu nehmen.

Zugang zur privatwirtschaftlich organisierten Betriebsgesellschaft besitzen vorrangig die Herausgeber von Tageszeitungen mit Lokalteil; sie können bis zu 75 % der Stimmrechts- und Kapitalanteile erlangen und damit ihre Dominanz auf dem örtlichen Werbemarkt behaupten. Kommunale Träger besitzen demgegenüber lediglich den Anspruch auf ein 25 %ige Teilhabe an der Betriebsgesellschaft.<sup>489</sup>

Um nun ein konzentriertes und effektives Zusammenwirken dieser beiden Institutionen zu gewährleisten, hat der Landesgesetzgeber

<sup>487</sup> Prodoehl, Hans Gerd, "Organisationsprobleme des lokalen Rundfunks". In: Media Perspektiven 1987,4, S. 232

<sup>488</sup> Prodoehl, Hans Gerd, a.a.O., S. 232/234

*Sie ist im übrigen auch Arbeitgeberin der Redakteure und Redakteurinnen. Darüberhinaus ist jede Veranstaltergemeinschaft verpflichtet, bis zu 15 Prozent ihrer täglichen Sendezeit, maximal jedoch zwei Stunden, für Programmbeiträge von Gruppen, vor allem mit kultureller Ausrichtung, zur Verfügung zu stellen.*

<sup>489</sup> Prodoehl, Hans Gerd, a.a.O., S. 234

zwischen ihnen mehrere Verknüpfungen geschaffen, so beispielsweise die vertragliche Vereinbarung über die Konkretisierung der wechselseitigen Aufgaben, die Abstimmung über das Rahmenprogramm, die Möglichkeit der lokalen Tageszeitungen, die Bestimmung eines Mitglieds der Veranstaltergemeinschaft, das Teilnahmerecht, nach dem jeweils der Vertreter der einen Organisation an den Sitzungen der Organe der anderen Gesellschaft teilnehmen kann und die Benennung des Chefredakteurs, der von der Veranstaltergemeinschaft nur mit Zustimmung der Betriebsgesellschaft eingestellt und entlassen werden darf.

Diese Verbindungsbrücken zwischen beiden 'Säulen' sind als Mechanismen zu begreifen, die eine Vermittlung wie auch einen Ausgleich zwischen den kommerziellen Strukturprinzipien - kommerzielles Rentabilitätskalkül auf der einen und Gemeinwohl-orientierung auf der anderen Seite; gesellschaftliche Kontrolle gegenüber privater Unternehmerautonomie; Pluralismus im Gegensatz zum Monopol - ermöglichen sollen.<sup>490</sup>

Dabei muß "die Veranstaltergemeinschaft an größtmöglicher Akzeptanz ihres Programms interessiert sein, um das Lokalprogramm und damit auch ihre eigene Tätigkeit legitimieren zu können";<sup>491</sup> wogegen die Betriebsgesellschaft vorrangig die Finanzierbarkeit des Lokalfunks und demgemäß die Einschaltzahlen zu bedenken hat.

Diese Trennung von programmatischer und wirtschaftlicher Verantwortlichkeit ist im medienrechtlichen Schrifttum allerdings singular umstritten.

So wird z.B. argumentiert, dass das Zwei-Säulen-Modell den rundfunkunternehmerischen Zusammenhang zwischen Wirtschaftsbetrieb und Programmgestaltung, der gerade das Charakteristikum der privaten Säule des dualen Rundfunksystems ausmache, aus Gründen der Vielfaltssicherung zerstöre. Und das, obwohl durch den allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz der Gesetzgeber zur angemessenen Rücksichtnahme auf die Interessen der privaten Anbieter im Hinblick auf den Finanzbedarf, auf die Unternehmensausformung, auf die Programmgestaltung und auf deren Abhängigkeit von den betriebs- und marktwirtschaftlichen Bedingungen verpflichtet sei. Durch das im LRG NW für den Lokalfunk manifestierte Zwei-Säulen-Modell würden die o.g. Prinzipien allerdings durchbrochen, da die Betriebsgesellschaft die Programmproduktion zu finanzieren habe, ohne sie (mit-)gestalten zu dürfen, und umgekehrt die Veranstaltergemeinschaft die Programmgestaltung betreibe, ohne wiederum auch das Veranstalterisiko tragen zu müssen.<sup>492</sup>

<sup>490</sup> Prodoehl, Hans Gerd, a.a.O., S. 234/236

<sup>491</sup> Prodoehl, Hans Gerd, a.a.O., S. 236

<sup>492</sup> Schuster, Detlev, a.a.O., S. 182 mit weiteren Nachweisen

In der Tat wird das 'Zwei-Säulen-Modell' nur dann dauerhaft funktionieren, wenn es gelingt, die Grenzen der jeweiligen Funktionskreise in der Weise zu durchdringen, dass eine Einflußnahme der Veranstaltergemeinschaft auf die Verwendung und Aquisition von Werbeeinnahmen bzw. der Betriebsgesellschaft die Programmgestaltung ermöglicht wird. Diese Durchlässigkeit zwischen den gegensätzlichen Handlungsprämissen wird durch das LRG NW in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung allerdings verhindert, wenn es dort in § 25 heißt, die Betriebsgesellschaft dürfe auf Inhalt und Gestaltung des Programms keinen Einfluß nehmen.

### **7.3. Die Position des WDR im Lokalfunk**

Hinsichtlich der Frage, auf welche Art und Weise nun der WDR im Lokalfunk tätig werden darf, sind nach § 30 LRG NW Programmkooperationen des WDR in Gestalt von überlokalen Rahmenprogrammen mit lokalen Fensterprogrammen bzw. fensterartigen Werbekooperationen möglich: Veranstaltergemeinschaften können danach "untereinander und mit Dritten Vereinbarungen über die Durchführung und Verbreitung eines Rahmenprogramms oder eines von eigener Werbung im Programm des Dritten treffen" (§ 30 Abs. 1 LRG NW). Als Dritter im Sinne von Programmkooperationen kann dabei auch der WDR tätig werden, wenn er auf der Grundlage des WDRG ein eigenes lokales Mantelprogramm veranstaltet und verbreitet. Neben diesen rein öffentlich-rechtlichen Mantelprogrammen sind auch private LfR - Rahmenprogramme mit überlokaler WDR-Beteiligung rechtlich zulässig.

Daraus ergibt sich, dass dem WDR Direktbeteiligungen am Lokalfunk verwehrt sind und nur Kooperationsmöglichkeiten mit lokaler Auswirkung in Betracht kommen. Wie diese sich allerdings in der Praxis entwickeln werden, ist aufgrund der beachtlichen Komplexität dieser Kooperationsmöglichkeiten nicht absehbar.

## 8. „Kurskorrektur“ - das Fünfte Fernsehurteil des BVerfGs vom 24. März 1987

### 8.1. Der Sachverhalt

Nur sieben Monate nach der prinzipiell verfassungsrechtlichen Anerkennung des medienpolitischen status quo im Niedersachsen-Urteil, terminologisch eingebunden in die duale Rundfunkordnung und verfassungspolitisch verbunden mit der Einordnung des Rundfunks als Kulturgut und zunehmend auch als Wirtschaftsgut durch höchstgerichtlichen Nachvollzug der aktuellen medienpolitischen Entwicklung, kündigt sich auf Bundesebene durch die Verkündung des sog. 5. Fernsehurteils des BVerfGs am 24. März 1987 überraschenderweise abermals ein medienpolitischer Richtungswechsel an.

Streitgegenstand des neuerlichen verfassungsgerichtlichen Rundfunk-Beschlusses ist die Frage der Vereinbarkeit des Landesmediengesetzes Baden-Württemberg vom 16. Dezember 1985 (GVBl 1985, S. 539 f) mit der in Artikel 5 Abs. 1 S. 2 GG manifestierten Rundfunkfreiheit.

Durch die am 1. Januar 1986 in Kraft getretene neue Gesetzesregelung schafft der baden-württembergische Landesgesetzgeber für den Rundfunk (und die rundfunkähnlichen Dienste wie Videotext, Bildschirmtext etc.) einen Ordnungsrahmen, der den Weg vor allem für Programmprofile ebnet, die den konkurrierenden Veranstaltern die besten Entfaltungschancen ermöglichen sollen. Als hierfür geeignete Programmformen kommen laut Gesetzesbegründung insbesondere Regional- und Lokalprogramme sowie Spartenangebote in Betracht,<sup>493</sup> die nach dem Willen des Gesetzgebers zunächst lediglich privaten Rundfunkanbietern vorbehalten sein sollen, um diesen im Rahmen der dualen Rundfunkordnung einen optimalen Start zu ermöglichen.<sup>494</sup> Zusätzlich sollen durch das Gesetz aber auch die rundfunkähnlichen Kommunikationsdienste (Abrufdienste) konkurrierenden Anbietern nach den allgemeinen Wettbewerbsregeln zugänglich gemacht werden. Zu diesen zählen laut Gesetzestext zwar auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, ihre Mitwirkung unterliegt jedoch zumindest teilweise einem Gesetzesvorbehalt.<sup>495</sup>

Dem 5. Fernsehurteil konkret zugrunde liegen die Verfassungsbeschwerden des Süddeutschen Rundfunks (SDR) und des Südwestfunks (SWR), die in einigen Gesetzesbestimmungen eine verfas-

<sup>493</sup> LT-Drs. 9/955, S. 65 f. Zitiert nach: BVerfGE 74, S. 302

<sup>494</sup> Becker, Udo, a.a.O., S. 73

<sup>495</sup> BVerfGE 74, S. 304

sungswidrige Einschränkung ihrer Freiheiten und ihrer Selbstverwaltungsrechte sehen. Anlaß ist insbesondere eine Regelung, die dem SDR und dem SWF vorschreibt, ihre Programme für den gesamten Sendebereich im Lande zu veranstalten und zu verbreiten, da dies in der Realität ein Verbot regionaler sowie lokaler Programme für die beiden Rundfunkanstalten zur Folge hätte. Ferner richtet sich ihre Verfassungsbeschwerde aber auch gegen die Regelung zur Finanzierung zusätzlicher Programme und zum Einsatz moderner Übertragungstechniken.<sup>496</sup>

Das BVerfG erklärt am 24. März 1987 schließlich einige Regelungen des baden-württembergischen Landesrundfunkgesetzes für verfassungswidrig, insbesondere das Verbot regionaler und lokaler Sendungen der Landesrundfunkanstalten, außerdem den Gesetzesvorbehalt für diverse Abrufdienste: „...Die verfassungsrechtliche Gewährleistung der Freiheit des Rundfunks verwehrt es dem Gesetzgeber prinzipiell, die Veranstaltung bestimmter Rundfunkprogramme und rundfunkähnlicher Kommunikationsdienste zu untersagen oder andere Maßnahmen zu treffen, welche die Möglichkeit verkürzen, durch Rundfunk verbreitete Beiträge zur Meinungsbildung zu leisten. Auch jenseits der Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Anstalten ist es dem Gesetzgeber daher versagt, die Veranstaltung dieser Programme und Dienste ausschließlich privaten Anbietern vorzubehalten“. (Leitsatz der BVerfG-Entscheidung)<sup>497</sup>

Das BVerfG trifft über den tatsächlichen Sachverhalt hinaus in seiner jüngsten Rundfunkentscheidung - wie schon bereits in seinen vorangegangenen Urteilen - aber auch klarstellende Aussagen zur Rundfunkfreiheit und den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine 'friedliche' Koexistenz von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk in einer dualen Rundfunkordnung.

Zum Eingang ihrer Sachentscheidung erklären die Karlsruher Richter beispielsweise nochmals unter Bezugnahme auf ihre Rechtsprechung seit dem Fernsehurteil 1961, die Bedeutung des Artikels 5 Abs. 1 Satz 2 GG (Rundfunkfreiheit) und das damit verknüpfte 'Medium-Faktor Prinzip' des Rundfunks. Auch die Bedeutung der Rundfunkfreiheit als primär eine der Freiheit der Meinungsbildung in ihren subjektiv- und objektivrechtlichen Elementen 'dienende' Freiheit wird erneut betont. Ferner geht das Gericht in dem vorliegenden Fernsehurteil wieder von der verfassungsrechtlichen Möglichkeit einer

<sup>496</sup> Hesse, Albrecht, „Ausgewählte Rechtsprechung mit grundsätzlicher Bedeutung für die Rundfunkordnung in der Bundesrepublik Deutschland“, a.a.O., S. 379

<sup>497</sup> *Der baden-württembergische Landtag beschließt am 11. Dezember 1987 eine entsprechende Korrektur seines Landesmediengesetzes.*

dualen Rundfunkordnung aus und akzeptiert damit die medienpolitischen Strukturvorgaben der verschiedenen Landesmediengesetze.

## 8.2. Umfang der Grundversorgung<sup>498</sup>

Demgemäß erläutert das BVerfG zunächst Umfang und Bedeutung der 'Grundversorgung'. Dies ist insofern erforderlich, als von interessierter Seite (Privatfunk-Investoren; CDU/CSU, FDP) immer wieder versucht wird, mittels Assoziationen zum Sozialrecht (Grundnahrungsmittel etc.), die öffentlich-rechtlichen Anstalten auf einen Kernbereich zu begrenzen und alle darüberhinausgehenden Programmaktivitäten privaten Anbietern zu überlassen.<sup>499</sup>

Demgemäß betont das BVerfG - beziehend auf die bereits im Niedersachsen-Urteil gemachten Aussagen - in seiner neuen Entscheidung, dass der Begriff der Grundversorgung keine „Mindestversorgung“ sei, auf die der öffentlich-rechtliche Rundfunk beschränkt werden dürfe bzw. der ohne Folgen für die an privaten Rundfunk zu stellenden Anforderungen reduziert werden könne. Ebenso wenig handele es sich um die Grenzziehung oder Aufgabenteilung zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk, in dem Sinne, dass Programme oder Sendungen, die der Grundversorgung zuzurechnen seien, dem öffentlich-rechtlichen, alle übrigen dem privaten Rundfunk vorzubehalten seien oder vorbehalten werden könnten.<sup>500</sup>

Vielmehr sei die Grundversorgung durch folgende drei Elemente gekennzeichnet:

1. flächendeckende Übertragungstechnik, bis auf weiteres also die herkömmliche, terrestrische Technik ;
2. inhaltlicher Standard mit umfassendem Programmangebot und
3. wirksame organisatorische und verfahrensrechtliche Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt in der Darstellung der bestehenden Meinungsrichtungen.<sup>501</sup>

Der öffentlich-rechtlich Grundversorgungsauftrag erstreckt sich dabei nicht nur auf seine Funktion für die Meinungs- und politische Willens-

<sup>498</sup> *Der aus der Rechtsprechung des BVerfGs stammende Begriff 'Grundversorgung' ist in keinem einzigen Rundfunkgesetz normiert. Er tritt nicht in Konkurrenz zum jeweils gesetzlich vorgegebenen Programmauftrag. Grundversorgung ist vielmehr ein vom BVerfG bewußt offen gehaltener Zielbegriff.*

<sup>499</sup> Hesse, Albrecht, a.a.O., S. 381

<sup>500</sup> BVerfGE 74, S. 326

<sup>501</sup> Wittig-Terhardt, Margret, „Das 5. Rundfunkurteil. Eine Ruderkorrektur“. In: Fernseh-Informationen, Jhg. 38/ 1987, Heft 12, S. 315



bildung, Unterhaltung und über die laufende Berichterstattung hinausgehende Information, sondern auch auf seine kulturelle Verantwortung. Welche Programme dabei im einzelnen zur Grundversorgung zählen, bleibt im Urteil zwar unerörtert. Das BVerfG konstatiert jedoch, dass Grundversorgung mehrere Programme voraussetzt und rechnet hierzu „zumindest den Bestand der im Zeitpunkt des Urteils (gemeint ist hier nach allg. Auffassung das Niedersachsen-Urteil) terrestrisch verbreiteten öffentlich-rechtlichen Programme.“<sup>502</sup>

Im Gegensatz zu einem landes- oder bundesweit verbreiteten Rundfunk hält Karlsruhe eine Grundversorgung im Bereich der regionalen und lokalen Rundfunkprogramme für nicht erforderlich, da die Themenvielfalt in diesem Sektor zu begrenzt sei, um insoweit die Notwendigkeit eines über das Programmangebot privater Veranstalter wesentlich hinausgehendes, vollständiges Angebot der Landesrundfunkanstalten zu rechtfertigen.

Auch die Veranstaltung von Spartenprogrammen<sup>503</sup> kann nicht der Grundversorgung zugerechnet werden, da diese sich nur an einen begrenzten Teilnehmerkreis wenden und thematisch begrenzt sind, umfassende Information und Meinungsbildung daher von ihnen eher nicht zu erwarten ist.<sup>504</sup> Diese Klassifizierung gilt auch für Satellitenprogramme, solange sie nicht flächendeckend empfangbar sind. Im Hinblick auf Videotext-Angebote stellt das Gericht fest, es handele sich hierbei ausschließlich um Textdienste, die mit dem Grundversorgungsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nichts zu tun hätten.<sup>505</sup>

Die Notwendigkeit der Grundversorgung scheidet schließlich auch für die Veranstaltung sog. abrufbarer Ton- und Bewegtbilddienste solange aus, wie sie nicht in erheblichem Umfang an die Stelle des herkömmlichen Rundfunks treten.<sup>506</sup>

<sup>502</sup> BVerfGE 74, S. 326

<sup>503</sup> *Die Veranstaltung von Spartenkanälen wie 3sat oder ARTE fallen demnach nicht unter den Grundversorgungsauftrag, wohl aber unter den klassischen Programmauftrag. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk beschränkt sich also nicht nur auf die Gewährleistung der Grundversorgung, obgleich sie seine Kernaufgabe ist.*

<sup>504</sup> BVerfGE 74, S. 327; 345 f

<sup>505</sup> BVerfGE 74, S. 352

<sup>506</sup> BVerfGE 74, S. 331

*Mit dieser Unterscheidung zwischen Rundfunk und rundfunkähnlichen Kommunikationsdiensten hat das BVerfG eine Gegenposition zum baden-württembergischen Landesmediengesetz eingenommen, das politisch in der Zukunft das journalistische Monopol auf Vermittlung von Information zugunsten nichtjournalistischer Informationsvermittler einzuschränken gedenkt. Dieser Gesetzeszweck entspricht im übrigen der medienpolitischen Vision des Ministerpräsidenten Lothar Späth, in dessen Zukunftsmodell einer 'Informationsgesellschaft' solche neuen*

### 8.3. Meinungsvielfalt versus Marktchancen

Den Ausschluß öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten von der Veranstaltung regionalen und lokalen Rundfunks verletzt nach Auffassung des BVerfGs allerdings Artikel 5 Abs. 1 S. 2 GG, da durch ihn das Grundprinzip freier Meinungsbildung, der die Rundfunkfreiheit zu dienen habe, unzulässig eingeschränkt werde. Die Karlsruher Richter begründen ihre Entscheidung damit, dass in einer dualen Rundfunkordnung die Ergänzung des Programmangebots öffentlich-rechtlicher Anstalten um die Programme privater Anbieter nur dann sinnvoll sei, wenn sich durch die zusätzlichen Programme und Veranstalter die Rundfunklandschaft insgesamt positiver verändere. „Eine solche Verbesserung“ - so das BVerfG - „hängt einmal davon ab, dass eine höhere Zahl von Programmen angeboten wird, weil sich damit die Chance eines Mehr an inhaltlicher Vielfalt erhöht. Zum anderen kommt es auf die Konkurrenz zwischen den Programmen an. Dem Nebeneinander von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk liegt (unter anderem) der Gedanke zugrunde, dass der publizistische Wettbewerb zwischen beiden sich anregend und belebend auf das inländische Gesamtangebot auswirken und Meinungsvielfalt auf diese Weise gestärkt und erweitert werde. Damit ist es unvereinbar, dem privaten Rundfunk zwar die Aufgabe einer publizistischen Konkurrenz gegenüber den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zuzumessen, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk aber eine solche Konkurrenz gegenüber dem privaten zu versagen.“ Und weiter: „Verbote von Beiträgen zur geistigen Auseinandersetzung haben Meinungsfreiheit noch niemals sichern, geschweige denn fördern können.“<sup>507</sup> Der Gesetzgeber habe daher - folgert das Gericht - auch jenseits der Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk grundsätzlich die freie Veranstaltung von öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkprogrammen zu gleichen Bedingungen zuzulassen.<sup>508</sup>

Auch wirtschaftliche Gründe - hier der Schutz privater Rundfunkveranstalter vor Konkurrenz - rechtfertigen nicht ein Verbot regionalen oder lokalen öffentlich-rechtlichen Rundfunks, denn - so das Gericht -

---

*Kommunikationsdienste eine wesentliche Rolle spielen sollen.(siehe hierzu im übrigen sein Buch: 'Wende in die Zukunft'). Zitiert nach: Knott-Wolf, Brigitte, „Marktchancen können eine Frage wirtschaftlicher, nicht aber der Meinungsfreiheit sein“. In: FUNK-Korrespondenz, Jhg. Juni 1987, Nr. 24-25; S. 1*

<sup>507</sup> BVerfGE 74, S. 332

<sup>508</sup> Becker, Udo, a.a.O., S. 77

„Marktchancen können eine Frage wirtschaftlicher, nicht aber der Meinungsfreiheit sein“<sup>509</sup>. Im übrigen verkürze die marktpolitische Rücksichtnahme auf die kommerziellen Interessen der privaten Rundfunkveranstalter die verfassungsrechtlich normierte Rundfunkfreiheit, da sie publizistischen Vielfaltswettbewerb behindere.

Dieser Auffassung kann laut BVerfG auch nicht die faktische Dominanz der öffentlich-rechtlichen Rundfunks entgegengehalten werden, denn für den regionalen und lokalen Rundfunk kommt einem organisatorischen, personellen und finanziellen Vorsprung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks keine ausschlaggebende Bedeutung zu. Dessen Wirkungskreis ist vielmehr deutlich begrenzter, als derjenige landes- und bundesweiter Vollprogramme und außerdem hängt die Qualität von Regional- und Lokalprogrammen nicht ohne weiteres von der Finanz- und Wirtschaftskraft des Veranstalters ab, um so weniger als die Kosten dieser Programme vergleichsweise gering sind.<sup>510</sup>

#### **8.4. Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks**

Mindestens ebenso wichtig wie die Ausführungen des Gerichts zur Programmseite sind diejenigen zur Finanzierung.

Soweit der baden-württembergische Landesgesetzgeber Werbung in regionalen und lokalen Rundfunkprogrammen der öffentlich-rechtlichen Anstalten untersagt (§ 13 Abs. 2 S. 4 LMG Baden-Württemberg), wird damit - nach Auffassung des BVerfGs - noch nicht gegen Artikel 5 Abs. 1 S. 2 GG verstoßen.

Zwar sei der Gesetzgeber verpflichtet, die ausreichende Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme (Art der Programmgestaltung sowie Inhalt einzelner Programme) zu ermöglichen. Der Schutz des Grundrechts erstreckte sich aber - so die Begründung des Gerichts - nicht auf einzelne Formen der Finanzierung, wie z.B. Pay-TV oder Werbung. Entscheidend sei vielmehr allein, dass „die Finanzierung der Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten insgesamt hinreichend gesichert ist und dass den Anstalten auf diese Weise die Finanzierung derjenigen Programme ermöglicht wird, deren Veranstaltung ihren spezifischen Funktionen nicht nur entspricht, sondern auch zur Wahrnehmung dieser Funktionen erforderlich ist.“<sup>511</sup> Aus dieser Aussage der Karlsruher Richter haben die

---

<sup>509</sup> BVerfGE 74, S. 335

<sup>510</sup> Becker, Udo, a.a.O., S.77 f; BVerfGE 74, S. 342

<sup>511</sup> BVerfGE 74, S. 342

öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit Recht erneut ihren Anspruch auf angemessene Finanzierung des von ihnen bei den eigenen Organen festgestellten Finanzbedarfs abgeleitet..<sup>512</sup>

Demgegenüber verstößt jedoch wiederum die Zulassung der Landesrundfunkanstalten nur unter Gesetzesvorbehalt für sog. Abrufdienste (§ 45 Abs. 2 LMG Baden-Württemberg) laut BVerfG gegen Artikel 5 Abs. 1 S. 2 GG, da ein derartiger Ausschluß von den neuen Kommunikationsdiensten nicht anders beurteilt werden könne, als ein Ausschluß der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten von der Veranstaltung regionaler und lokaler Rundfunkprogramme.<sup>513</sup>

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der SWR/SWF-Beschluß erstmals konkret die Grundversorgungspflicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als eine umfassende Versorgung der gesamten Bevölkerung mit mehreren Programmen, nicht nur für die Meinungs- und politische Willensbildung, die Unterhaltung und laufende Berichterstattung, sondern auch für die Erfüllung der kulturellen Verantwortung des Rundfunks charakterisiert. Dazu sind - laut BVerfG - die technischen, organisatorischen, personellen, und finanziellen Vorbedingungen ihrer Erfüllung sicherzustellen. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten können außerdem autonom ihr Angebot im publizistischen Wettbewerb festlegen. Daran dürfen sie auch nicht durch Finanzierungsdefizite gehindert werden. Zwar besteht kein Anspruch auf eine bestimmte Finanzierungsart, wohl aber auf die Sicherstellung der Gesamtfinanzierung durch den Gesetzgeber.

## 8.5. Würdigung des Urteils

Hatte das Niedersachsen-Urteil wenigstens noch teilweise Konsequenzen aus dem neu entstehenden dualen Rundfunksystem gezogen, liest sich die neueste Entscheidung des BVerfGs wie eine 'Wiedergutmachung' zugunsten der Landesrundfunkanstalten.

Denn während das Niedersachsen-Urteil das duale Rundfunksystem durch eine Reihe pragmatischer Erwägungen näher auszugestalten und zu entwickeln versucht, zeichnet sich die neue BVerfG-Entscheidung erstaunlicherweise durch eine erneute Eingrenzung bzw. Beschränkung dieser neuen Rundfunkordnung und der damit

---

*Wenn der Gesetzgeber z.B. die Werbung im Regionalprogramm verbietet, dann muß auf andere Weise die Finanzierung sichergestellt sein.*

<sup>512</sup> Wittig-Terhardt, Margret, a.a.O., S. 317

<sup>513</sup> Wittig-Terhardt, Margret, a.a.O., S. 319

verknüpften Stärkung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aus.

Diese Kurskorrektur ruft in der medienpolitischen Öffentlichkeit unterschiedliche Reaktionen hervor. Die Kritiker des SWF/SDR-Beschlusses bemängeln vor allem, dass das BVerfG die Anerkennung des dualen Rundfunksystems de facto erheblich zurücknimmt. Die rechtliche und finanzielle Absicherung der öffentlich-rechtlichen Anstalten durch das Gericht mache es nämlich privaten Anbietern sehr schwer, im publizistischen Wettbewerb zu bestehen. Nicht vielfältige publizistische Konkurrenz sei folglich die Konsequenz, sondern „ein geringes Angebot durch Großunternehmen, die genug Abschreibungsmöglichkeiten haben, um über lange Zeit rote Zahlen im Rundfunkbereich hinzunehmen.“<sup>514</sup> Das Ziel des vielfältigen publizistischen Wettbewerbs, den auch das BVerfG erreichen wolle, werde folglich auf der Grundlage der 5. Rundfunkentscheidung nur sehr viel langsamer erreicht werden können als z.B. auf der Basis des zurückgewiesenen baden-württembergischen Landesmediengesetzes.

Die Befürworter eines starken, einflußreichen öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Landesrundfunkanstalten; SPD-Landeregierungen) begrüßen demgegenüber das neue Fernsehurteil, da es ihrer Ansicht nach endlich Klarheit hinsichtlich des Stellenwerts des öffentlich-rechtlichen Rundfunks schafft. Demgemäß interpretieren sie den Karlsruher Richterspruch als Garantie der Fusionsentwicklung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten für die Teilnahme auf allen Gebieten des Rundfunks und der neuartigen Kommunikationsdienste.<sup>515</sup>

In Übereinstimmung mit Albrecht Hesse<sup>516</sup> ist der Urteilsspruch jedoch vorrangig wohl als Konsequenz des Gebots der Staatsfreiheit des Rundfunks zu werten. Nach allgemeiner Auffassung darf nämlich der Staat nicht in eine einzelne Sendung eingreifen. Dieses Verbot würde durch das in Frage stehende Landesmediengesetz allerdings ohne Schwierigkeit umgangen, wenn stattdessen durch die Untersagung lokaler Programme der Zugriff auf das gesamte Programm denkbar wäre. Hierbei ist es dann auch unerheblich, ob dieses Verbot durch die Legislative oder die Exekutive erfolgt, da in der gegenwärtigen Gesellschaft in beiden Fällen die politische Mehrheit dieselbe wäre.

<sup>514</sup> Ory, Stephan, „Markchancen und Meinungsfreiheit“. In: ZUM, Jhg. 31/1987, Heft 8/9, S. 433

<sup>515</sup> Wittig-Terhardt, Margret, a.a.O., S. 318

<sup>516</sup> Hesse, Albrecht, „Ausgewählte Rechtsprechung mit grundsätzlicher Bedeutung für die Rundfunkordnung in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 381

Abschließend ist festzustellen, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durchaus als Sieger aus dieser Entscheidung hervorgehen, und dies sogar in den Gebieten, in den sie vermeintlich kein Recht bekommen haben. So wird nämlich beispielsweise das für zulässig erklärte Werbeverbot der Landesrundfunkanstalten in regionalen und lokalen Programmen vom BVerfG selbst mit dem Hinweis des Anspruchs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf 'gesicherte' Finanzierung entkräftet und damit inzident den Anstalten ein gewichtiges Argumentarium für künftige Rundfunkgebührenverhandlungen an die Hand gegeben („In keinem Fall darf die Finanzierung beschränkt werden, um Einfluß auf die Art der Programmgestaltung oder auf den Inhalt einzelner Programme auszuüben...“).

## 9. „Ein medienpolitischer Kompromiß“ - Der Rundfunkstaatsvertrag vom 3. April 1987

Ende der 80er Jahre wird das medienpolitische Klima in Deutschland von tiefgreifenden Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der Etablierung des privatwirtschaftlichen Rundfunks bzw. des Bestands und der Entwicklungsmöglichkeiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bestimmt. Die Kontroversen treten offen zutage, als -bedingt durch die Entwicklung der Satellitentechnik - die Verteilung diesbezüglicher Kanalpositionen ein gemeinsames, länderübergreifendes Ordnungsgefüge<sup>517</sup> immer notwendiger werden lassen.<sup>518</sup> Mit der Einigung über die Vergabe der beiden ESC-Satellitenkanäle im Februar 1984, beginnen daher die Ministerpräsidenten (bzw. die von ihnen eingesetzte Rundfunkkommission) die dringend erforderlichen nationalen Rahmenbedingungen für eine duale Rundfunkordnung zu erarbeiten. Die Verhandlungen zur Neuordnung des Rundfunkwesens gestalten sich allerdings äußerst schwierig. So gibt es beispielsweise Kontroversen hinsichtlich der Aufteilung der Satellitenkanäle zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Anbietern und auch über die Tragweite von Werbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk bzw. über die Sicherung der Meinungsvielfalt bei den Privaten wird heftig gestritten.<sup>519</sup> Da die Meinungsverschiedenheiten nicht im Konsens ausgeräumt werden können, versuchen die Befürworter privatrechtlichen Rundfunks wie auch die des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems in der Folgezeit

<sup>517</sup> *Die Ausstrahlung der Satellitenprogramme ist nicht auf ein Bundesland begrenzt, sondern in ganz Westdeutschland zu empfangen. Die Unterschiedlichkeit der landesweiten Regelungen erschwert zusätzlich einheitliche, bundesweite Vergabemodalitäten.*

<sup>518</sup> Hesse, Albrecht, „Rundfunkrecht“, a.a.O., S. 29

<sup>519</sup> Hesse, Albrecht, „Rundfunkrecht“, a.a.O., S. 30

ihre Divergenzen durch die obersten Gerichte klären zu lassen. So beabsichtigt die eine Seite, die, sich den Privatrundfunk öffnenden Landesmediengesetze (Niedersachsen, Baden-Württemberg) durch das BVerfG für verfassungswidrig erklären zu lassen<sup>520</sup>, wogegen die andere Seite wiederum mittels einer Verfassungsbeschwerde gegen das WDRG (1985) sowie das LRG NW (1987) die Dominanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks brechen will.<sup>521</sup>

Mit der Verkündung des Niedersachsen-Urteils des BVerfGs beginnen allerdings die Fronten zu bröckeln, da die BVerfG-Entscheidung beiden 'Rundfunklagern' verdeutlicht, dass die jeweils eigene rundfunkpolitische Zielsetzung sich nicht in vollem Umfang durchsetzen kann, sondern immer auch Zugeständnisse an die jeweils andere Seite beinhaltet.<sup>522</sup>

Vor diesem Hintergrund werden daraufhin erneut Staatsvertragsverhandlungen anberaumt<sup>523</sup>, die dieses Mal allerdings erfolgreich zum Abschluß gebracht werden: am 3. April 1987 wird der Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens unterzeichnet.<sup>524</sup>

Das Vertragswerk etabliert neue Ordnungsstrukturen für den öffentlich-rechtlichen wie auch privaten Rundfunk. Bezüglich der öffentlich-

<sup>520</sup> Das Vorhaben scheitert, da z.B. das Niedersachsen-Urteil die Entwicklung einer dualen Rundfunkordnung nicht blockiert.

<sup>521</sup> Unmittelbare Reaktion dieser Blockadehaltung ist der erneute Versuch des Bundes, im Kräftefeld der widerstreitenden Rundfunkinteressen größeren Einfluß zu gewinnen. Mit dem im Juni 1986 veröffentlichten Programm zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für den privatwirtschaftlichen Rundfunk beabsichtigt er nochmals, das medienpolitische Ruder in Richtung 'Etablierung eines konkurrenzfähigen Privatrundfunks' herumzureißen.

<sup>522</sup> Die Verfechter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks müssen einsehen, dass die Etablierung des Privatrundfunks nicht dauerhaft aufgehalten werden kann, wogegen die privaten Anbieter - insbesondere durch den SDR/SWF-Beschluß - erkennen müssen, dass die Einführung privatwirtschaftlichen Rundfunks nicht zu Lasten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durchsetzbar ist.

<sup>523</sup> Die Initiative zu neuen Staatsvertragsverhandlungen geht primär von den SPD-Bundesländern aus. Diese legen im Februar 1987 einen Vertragsentwurf vor, in dem sie u.a. fordern: die Satellitenkanäle ohne einseitige Bevorzugung der unionsregierten Bundesländer zu verteilen; die Meinungsvielfalt durch verbindliche Regelungen zu garantieren; die Werbefestsetzung der öffentlich-rechtlichen Anstalten zu befristen sowie das Gebührenfestsetzungsverfahren zu objektivieren und den Rundfunkgebühreinzuschlag nur für einen sehr begrenzten Zweck für die privaten Rundfunkveranstalter zu verwenden. Zitiert nach: Kopp, Reinhold, „Der Dissens der Ministerpräsidenten. Analyse der Staatsvertragsverhandlungen“. In: Glotz, Peter; Kopp, Reinhold, „Das Ringen um den Medienstaatsvertrag der Länder“, Wissenschaftsverlag Volker Spiess GmbH, Berlin 1987, S. 68

<sup>524</sup> Der Staatsvertrag tritt am 1. Dezember desselben Jahres in Kraft; er wird erstmals nach 10 Jahren kündbar.

rechtliche 'Säule' wird zunächst festgelegt, dass diese durch die Zuteilung von zwei Satellitenkanälen an der anstehenden technischen Entwicklung beteiligt wird. Zwar wird ihre Finanzierung durch Werbung auf den damaligen 'status quo' begrenzt, jedoch wird die Rundfunkgebühr als Finanzierungsinstrument der Rundfunkanstalten quasi 'bundesgesetzlich' anerkannt und ihre Festlegung geregelt.

Was den privatwirtschaftlichen Rundfunk betrifft, enthält der Staatsvertrag Regelungen zu einheitlichen Mindestanforderungen bei der Vielfaltssicherung<sup>525</sup>, zu Programmgrundsätzen<sup>526</sup> und zur Werbung. Diese gelten aber nur für bundesweit verbreitete Programme, also nationale Fernsehprogramme. Eine wichtige Regelung des neuen nationalen Rundfunkrahmens ist schließlich noch die Finanzierung der Aufsichtsgremien der privaten Rundfunkanbieter aus der allgemeinen Rundfunkgebühr, da - laut Vertragsbegründung - den privaten Anbietern nicht zugemutet werden könne, für ihre eigene Aufsicht zu zahlen.

Der etwa zeitgleich mit dem 5. Fernsehurteil verabschiedete Rundfunkstaatsvertrag wird von den beteiligten Kreisen überwiegend als medienpolitischer Kompromiß gewertet, mit dem sowohl öffentlich-rechtliche als auch privatwirtschaftliche Rundfunkanbieter vorgeben, leben zu können.<sup>527</sup> So wird - wie bereits auch im SDR/SWF-

<sup>525</sup> Artikel 8 Abs. 1 des Staatsvertrags enthält Grundaussagen zum Erfordernis der Meinungsvielfalt entsprechend den Anforderungen, die das BVerfG in seinem 4. Rundfunkurteil (Niedersachsen-Urteil) an den privaten Rundfunk gestellt hat. Hiervon bleibt die Möglichkeit unberührt, Programme mit gleichartigen Nutzungsinhalten (Spartenprogramme) anzubieten. Zitiert nach: Musterbegründung - Begründung zum Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens (Rundfunkstaatsvertrag). In: epd/Kirche und Rundfunk, Jhg. 1987, Nr. 41, S. 2 f

<sup>526</sup> Artikel 9 Abs. 1 des Staatsvertrags normiert die allgemeinen Programmgrundsätze entsprechend den für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk geltenden Grundsätzen. Sie werden in Absatz 3 für Informationssendungen konkretisiert und ergänzt. Auch Absatz 3 lehnt sich an das geltende Recht in Landesrundfunkgesetzen und in anstaltsinternen Richtlinien an. Für Rundfunkvollprogramme enthält Absatz 2 das Gebot, dass sie zur Darstellung der Vielfalt im deutschsprachigen und europäischen Raum einen angemessenen Anteil an Eigen- und Anstaltsproduktionen enthalten sollen (Soll-Vorschrift). Zitiert nach: Musterbegründung - Begründung zum Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens (Rundfunkstaatsvertrag). In: epd/Kirche und Rundfunk, Jhg. 1987, Nr.41, S. 10 f

<sup>527</sup> In diesem Sinne äußert sich - wenn auch kritisch - der Soziologe Erwin K. Scheuch am 29. Mai 1987 im 'Rheinischen Merkur': „Der Medienstaatsvertrag ist noch nicht rechtskräftig. Er muß noch von allen Landesparlamenten ratifiziert werden. Geschieht dies in einem der Parlamente nicht, so ist das Gesetz hinfällig. - Das Beste, was ihm vom Standpunkt des Rundfunkkonsumenten und auch unter dem Gesichtspunkt einer politischen Ausgewogenheit unserer elektronischen



Beschluß verankert - den sozialdemokratischen Bundesländern durch den Staatsvertrag ein „vielversprechender Entwicklungskorridor für das bewährte öffentlich-rechtliche System,“ gewährt; und auch die CDU-Länder, die ihre „realen Privatisierungschancen im rundfunkpolitischen Wettbewerb zunehmend weniger illusionär einschätzen,“ begrüßen die vom Staatsvertrag gewährte Rechts- und Investitionssicherheit für so potente Privatanbieter, wie Sat 1.<sup>528</sup> Der Staatsvertrag ist demzufolge zwar ein durchaus geeignetes Mittel, um den Strukturwandel der deutschen Medienlandschaft aktiv mitzugestalten und um die „Deklassierung des Privatrundfunks als bloßes Wirtschaftsgut“ zu verhindern.<sup>529</sup>

Trotzdem besteht aber auch Anlaß zur Kritik, wenn beispielsweise die besonderen Funktionen des Rundfunks für die demokratische Kultur und das Gemeinwohl in ihm nur unzureichend definiert bzw. charakterisiert werden und die Einführung der redaktionellen Mitbestimmung der Programmitarbeiter, wie dies z.B. in Nordrhein-Westfalen im WDRG von 1985 verwirklicht worden ist, erst gar nicht vorkommen.<sup>530</sup> Jenseits dieser Kritik wird aber auch der durch den Staatsvertrag manifestierte förderative Gestaltungswille durch Entwicklungen außerhalb Deutschlands auf eine harte Probe gestellt werden. Auf europäischer Ebene drängt man nämlich wegen des „zunehmenden grenzüberschreitenden Charakters des Rundfunks“ immer mehr auf eine europäische Rundfunkordnung, in deren Kontext der Rundfunk hauptsächlich nur noch als reine Dienstleistung bzw. Wirtschaftsgut verstanden wird.<sup>531</sup>

Quintessenz des am 1. Dezember 1987 in Kraft getretenen Staatsvertrags zur Neuordnung des Rundfunkwesens ist demnach, dass nun auch im nationalen Rahmen die Regelung des Nebeneinander von öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstaltern bzw. die Förderung der bundeseinheitlichen Fortentwicklung des Rundfunkrechts der Länder, die dem öffentlich-rechtlichen und dem privaten Rundfunk die Möglichkeit eröffnet, künftigen Wettbewerbsanfor-

---

*Medien passieren könnte. Es handelt sich ja in der Sache um eine Zementierung des gegenwärtigen Systems, und das unter völlig veränderten technischen Voraussetzungen, wobei außer vielen Pöstchen nichts erkennbar ist, was die CDU-geführten Länder beim Aushandeln gewonnen hätten. Zitiert nach: Scheuch, Erwin K., „Deutsche Medienlandschaft im Wandel. Der Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens schafft die gesetzlichen Voraussetzungen für ein künftiges duales System. In: Rheinischer Merkur v. 29.05. 1987, S. 5*

<sup>528</sup> Kopp, Reinhold, „Der Dissens der Ministerpräsidenten“, a.a.O., S. 69 f

<sup>529</sup> Kopp, Reinhold, „Der Dissens der Ministerpräsidenten“, a.a.O., S. 69f

<sup>530</sup> Kopp, Reinhold, „Der Dissens der Ministerpräsidenten“, a.a.O., S. 69 f

<sup>531</sup> Kopp, Reinhold, „Der Dissens der Ministerpräsidenten“, a.a.O., S. 70

derungen zu genügen, gefördert wird. Als Ergebnis der Vertragsverhandlungen zeigt sich der Staatsvertrag daher in Gestalt eines Medienkompromisses, der einerseits reichhaltige Zugeständnisse für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk enthält, andererseits aber auch diesem expansiven Verhalten als eines freien Unternehmers deutliche Grenzen setzt.

Hinsichtlich der Relation des Staatsvertrages zu den Rundfunkentscheidungen des BVerfGs, ist festzustellen, dass während das 4. Rundfunkurteil noch Anlaß gegeben hat, den Entwurf des Staatsvertrags in den die weitere Expansion der Anstalten begünstigenden Punkten auf seine Vereinbarkeit mit der Rundfunkfreiheit zu prüfen, das 5. Urteil demgegenüber nun allerdings Überlegungen initiiert, inwiefern Begrenzungen dieser Ausdehnung der öffentlich-rechtlichen Veranstalter im Staatsvertrag mit dem Inhalt dieser letzten BVerfG-Entscheidung kollidieren könnten.

## 10. **‘Ein Zehn-zu-Eins-Sieg für Düsseldorf’<sup>532</sup> - Das 6. Rundfunkurteil des BVerfGs vom 5. Februar 1991**

### 10.1. **Der Sachverhalt**

Der mit dem FRAG-Urteil von 1981 auch verfassungspolitisch eingeleitete Strukturwandel der deutschen Medienlandschaft veranlaßt Mitte der 80er Jahre - wie bereits erörtert - das Land Nordrhein-Westfalen, seine bisherige, ausschließlich öffentlich-rechtlich ausgerichtete Rundfunkgesetzgebung an die sich allseits etablierende duale Rundfunkordnung anzupassen. Infolgedessen führt man 1985 bzw. 1987 in Nordrhein-Westfalen zwei bedeutende Kodifikationen durch:

der öffentlich-rechtliche Bereich des Rundfunks wird 1985 durch eine Novelle des WDR-Gesetzes (i.d.F. von 1954) reformiert, die dem WDR im anstehenden Wettbewerb mit den privaten Anbietern eine Bestands- und Entwicklungsgarantie sichern soll<sup>533</sup>. Der private Rundfunksektor wird zwei Jahre später (1987) durch das neu geschaffene Landesrundfunkgesetz erschlossen, das auch die lokale

<sup>532</sup> Zitat von Wolfgang Clement im Artikel ‘Zehn-zu-eins’. In: Frankfurter Rundschau v. 6.2.1991, S. 13

<sup>533</sup> *So kann der WDR z.B. bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben in sendetechnischer, programmlicher und finanzieller Hinsicht alle die für Rundfunkunternehmen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten nutzen. Außerdem gestattet das Gesetz dem WDR Kooperationen mit anderen Unternehmen, die Werbefinanzierung sowie die Herausgabe eigener Programmzeitschriften.*

Ebene 'regelt' und für den privaten Lokalrundfunk das sog. 'Zwei-Säulen-Modell' einführt (§§ 23 ff LRG NW).<sup>534</sup>

Die rundfunkrechtlichen Neuregelungen stoßen jedoch auf heftige Kritik der CDU/CSU- und der FDP-Fraktion.

Bereits kurz nach Inkrafttreten des WDR-Gesetzes beantragen im Jahr 1985 236 Unions- und FDP-Abgeordnete des Bundestages im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle nach Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, das BVerfG möge feststellen, dass mehrere Bestimmungen des WDRG mit dem Grundgesetz unvereinbar und daher nichtig seien. Gerügt werden insbesondere Gesetzesaussagen über den „wirtschaftlich-unternehmerischen Aktionsradius“ des WDR (§ 3 Abs. 3, 8, 9 i.V.m. § 33 Abs. 2 und § 47 WDRG) und über vom WDR zu veröffentlichende „Druckwerke mit vorwiegend programmbezogenem Inhalt“ (§ 3 Abs. 7 WDRG). Auch werden Gesetzesregelungen über die Zusammensetzung des WDR-Rundfunkrats (§ 15 WDRG) als verfassungswidrig eingestuft.<sup>535</sup>

Ein Jahr nach Erlass des LRG NW wenden sich 1988 erneut 215 Unionsabgeordnete des Bundestages im Wege eines abstrakten Normenkontrollverfahrens an das BVerfG, diesmal, um feststellen zu lassen, dass zahlreiche Vorschriften des LRG NW gegen das Grundgesetz verstoßen und daher nichtig sind. Dieser zweite Antrag richtet sich vor allem gegen die Regelung der Zuordnung von Übertragungskapazitäten (Frequenzen und Kanälen) zur Nutzung durch den WDR bzw. durch Private (§ 3 LRG NW), gegen Bestimmungen über die Zulassung und Ausgestaltung landesweiten privaten Rundfunks (§§ 7 Abs. 2, S.3; 11; 12 Abs. 3 LRG NW) einschließlich der Beteiligung des WDR (§§ 6 Abs. 2 und 30 Abs. 1 LRG NW), gegen das Zwei-Säulen Modell (§§ 23-29 LRG NW) sowie gegen die Zusam-

<sup>534</sup> Stock, Martin, „Nordrhein-Westfälisches Rundfunkrecht. Zur Lage nach den jüngsten Novellierungen“. Nomos-Verlags-Gesellschaft, Baden-Baden 1993, S. 9

*Hinsichtlich der Organisation des landesweiten und des lokalen privatwirtschaftlichen Rundfunks geht das LRG NW davon aus, dass eine presseähnliche Angebotsvielfalt im Rundfunkbereich auf absehbare Zeit nicht existieren wird. Es normiert daher einen binnenpluralistisch strukturierten Privatrundfunk. Was den Lokalfunk betrifft, ist die Programmveranstaltung im Rahmen des Zwei-Säulen-Modells in zwei voneinander unabhängige Einrichtungen aufgeteilt: die für die inhaltliche Arbeit zuständige Veranstaltergemeinschaft und die für die wirtschaftliche Seite verantwortlich zeichnende Betriebsgesellschaft. Außerdem errichtet das LRG NW eine 'Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen (LfR)' mit einer pluralistisch zusammengesetzten Rundfunkkommission.*

<sup>535</sup> Stock, Martin, „Das Nordrhein-Westfalen-Urteil des Bundesverfassungsgerichts“. In: Media Perspektiven, Jhg. 3/1991, S. 133

mensetzung der Rundfunkkommission der Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen (LfR) (§ 55 LRG NW).

Das BVerfG (Erster Senat) verbindet diese beiden bei ihm anhängigen Normenkontrollverfahren zur gemeinsamen Beratung und Entscheidung und verkündet nach der mündlichen Verhandlung<sup>536</sup> am 5. Februar 1991 schließlich sein 6. Rundfunkurteil:

In ihm erklären die Karlsruher Richter die angefochtenen Bestimmungen des WDR-Gesetzes und des Landesrundfunkgesetzes NW für verfassungsgemäß, allerdings mit einer Ausnahme: § 3 Abs. 1 Satz 1 LRG NW (Frequenzvergabe) ist wegen Verstoßes gegen Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG verfassungswidrig und daher nichtig.

Dieses Ergebnis des langjährigen Verfassungsstreits wird in Nordrhein-Westfalen im WDR und in der Staatskanzlei als Bestätigung der bisherigen Rundfunkpolitik und damit großer Erfolg gewertet: so hebt z.B. der WDR-Intendant Friedrich Nowotny in einer ersten Stellungnahme hervor, dass die Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk durch das Nordrhein-Westfalen Urteil eine eindrucksvolle Konkretisierung erfahren habe; und NRW-Minister Wolfgang Clement bezeichnet in einem Interview mit der Frankfurter Rundschau das 6. Rundfunkurteil als 'Zehn-zu-eins Sieg' für die Düsseldorfer Landesregierung, insbesondere im Hinblick auf die Planungssicherheit für den Lokalfunk bzw. für das Zwei-Säulen-Modell im dualen System.

## **10.2. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die duale Rundfunkordnung**

### **10.2.1. Rundfunkfreiheit als verfassungsrechtlicher Maßstab**

Wie seit dem FRAG-Urteil von 1981 Tradition, stellt das BVerfG seinen Ausführungen zu den einzelnen angegriffenen Gesetzesbestimmungen zunächst allgemeine Erörterungen voran, die den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab charakterisieren.

Als erstes betont das Gericht erneut das 'Medium-Faktor Prinzip' des Rundfunks und dessen Bedeutung für den verfassungsrechtlich geschützten Prozeß freier Meinungsbildung, da letzterer nur dann ge-

<sup>536</sup>

*In der mündlichen Verhandlung am 30. Oktober 1990 beschimpfen die Bonner Regierungsparteien den WDR als „Medienkrake“, die sich immer weiter ausbreite, die privaten Anbieter in NRW dagegen am ausgestreckten Arm verhungern ließe.*

lingen könne, wenn der Rundfunk selbst frei und umfassend informiere.

Der grundrechtliche Schutz der Medium-Faktor-Funktion des Rundfunks bildet demgemäß eine unabdingbare Voraussetzung für die Verwirklichung der in Artikel 5 Abs. 1, Satz 2 GG normierten Rundfunkfreiheit.

Der 'dienende Charakter' der Rundfunkfreiheit bedarf aber auch diverser Regelungen materieller, organisatorischer und verfahrenstechnischer Art, die geeignet sind, das verfassungsrechtliche Ziel des Artikels 5 Absatz 1 Satz 2 GG zu gewährleisten. Hierbei überläßt es Karlsruhe dem Gesetzgeber, wie dieser Ordnungsrahmen in concreto ausgestaltet werden soll.<sup>537</sup> Von Verfassungs wegen ist einzig und allein die Gewährleistung umfassender und freier Berichterstattung ausschlaggebend.

#### **10.2.2. Bestands- und Entwicklungsgarantie für den WDR**

Ebenfalls im Nordrhein-Westfalen Urteil betont das BVerfG wegen der noch immer beschränkten Reichweite und programmlichen Vielfalt des Privatrundfunks erneut die Verpflichtung des Gesetzgebers, im Rahmen der dualen Rundfunkordnung die Grundversorgung der Bevölkerung durch die Gewährleistung der notwendigen organisatorischen, technischen, personellen und finanziellen Voraussetzungen sicherzustellen.

Mit dieser (gesellschaftlichen) Gewährleistungspflicht wäre es dann - nach Aussage des Gerichts - aber unvereinbar, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in programmlicher, technischer und finanzieller Hinsicht auf dem gegenwärtigen status quo einzufrieren. Vielmehr würde der Grundversorgungsauftrag in einer dualen Rundfunkordnung nur dann erfüllt, wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch in seiner zukünftigen Entwicklung gesichert sei, wobei diese sich nicht nur auf die Nutzung neuer Übertragungstechniken, sondern auch auf das Programmangebot im Hinblick auf neue Publikumsinteressen bzw. neuartige Programmformen und -inhalte erstrecken müsse. Die im vorliegenden Streitfall dem WDR in § 3 Abs. 3 WDRG NW eingeräumte Bestand- und Entwicklungsgarantie steht dem Sender nur bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben zu.

Durch die Konkretisierung dieser Aufgaben im Rahmen des WDRG NW werde deutlich, dass es sich bei diesem 'Gesetzesvorbehalt' um

<sup>537</sup> *Das GG selbst gibt weder ein Organisationsmodell vor, noch zwingt es zu konsistenter Verwirklichung des einmal gewählten Modells. Zitiert nach: Becker, Udo, a.a.O., S. 79*

eine funktionale Anbindung der Bestand- und Entwicklungsgarantie an den Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks handele, da dadurch - so Karlsruhe - der Gefahr entgegengewirkt würde, dass sich der WDR zu einem „quasi privatwirtschaftlichen“ Unternehmen entwickeln könnte.

### **10.2.3. Die Organisationsstruktur privatwirtschaftlichen Rundfunks**

Im Einklang mit dem GG stehen auch die Gesetzesregelungen, die das LRG NW an die Zulassung und Veranstaltung des Privatrundfunks knüpft.

Wie schon im 3. und 4. Rundfunkurteil erörtert, betont das BVerfG erneut, dass für Privatanbieter binnenpluralistische Maßstäbe vorge-schrieben werden dürfen. Begründet wird dies mit der Pflicht der Gesetzgebung, freie, individuelle und öffentliche Meinungsbildung zu gewährleisten.<sup>538</sup> Daraus folgt für den Programmsektor, dass die meinungs- und gegenständliche Vielfalt unabhängig von der jeweiligen Rundfunkordnung in angemessener Weise zum Tragen kommen müsse. Eine andere Auslegung kann auch nicht aus dem Grundsatz der Modellkonsistenz hergeleitet werden: „Das GG gibt keine Modelle für die Rundfunkordnung vor, sondern nur ein Ziel: die Freiheitlichkeit des Rundfunkwesens. Der Rundfunk muß seine Aufgabe, der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung zu dienen, erfüllen können. Die Aufgabe ist modellunabhängig. Jede Organisationsform des Rundfunks, die ihr Rechnung trägt, ist mit dem GG vereinbar. Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers erschöpft sich nicht in der Modellwahl mit ausschließlichem Zwang zur Modellkonsistenz. Der Gesetzgeber kann vielmehr die Modelle beliebig kombinieren, solange er dabei das Ziel des Artikels 5 Abs. 1 GG nicht aus dem Auge verliert“.<sup>539</sup>

### **10.2.4. Programmanforderungen an private Anbieter**

Wird in einem Bundesland die duale Rundfunkordnung eingeführt, so muß - laut BVerfG - die verfassungsrechtliche Anforderung gleichgewichtiger Vielfalt in der 'Berichterstattung' durch das Gesamtprogramm aller Veranstalter erfüllt werden. Das bedeutet, dass private Veranstalter von diesen Vielfaltsanforderungen nicht befreit sind. Das

<sup>538</sup> BVerfGE 83, S 208 ff; Becker, Udo, a.a.O., S. 83

<sup>539</sup> BVerfGE 83, S. 308 f; Becker, Udo, a.a.O., S. 83

BVerfG betont jedoch auch, dass die Zulassung privater Anbieter nicht von Bedingungen abhängig gemacht werden dürfe, die eine Veranstaltung privater Rundfunkprogramme in hohem Maße erschwere, wenn nicht gar ausschließen würde. Aus diesem Grunde sei der Gesetzgeber durchaus auch befugt, der Werbefinanzierung des Privatfunks und den damit einhergehenden Konsequenzen für die Programmgestaltung Rechnung zu tragen.<sup>540</sup>

Danach ist es also - laut BVerfG - durchaus gerechtfertigt, an Umfang und gleichgewichtige Vielfalt des Programmangebots im privaten Rundfunk weniger strenge Erwartungen zu knüpfen als dies beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk der Fall ist. Die geringeren Anforderungen für die Privatanbieter will das BVerfG jedoch nur gelten lassen, solange und soweit sichergestellt ist, dass die unerläßliche Grundversorgung der Bevölkerung vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk sichergestellt sei.<sup>541</sup>

### **10.3. Verfassungsrechtliche Bewertung beanstandeter Gesetzesbestimmungen**

#### **10.3.1. Gesellschaftliche Kontrolle im dualen System**

Die behauptete Überrepräsentanz der Vertreter aus kulturellen und sozialen Bereichen im Rundfunkrat bzw. in der Rundfunkkommission der LfR ist einer der konkreten Streitgegenstände, die durch das Normenkontrollverfahren vom BVerfG entschieden werden sollen.

Hinsichtlich der Zusammensetzung des WDR-Rundfunkrats und der für die Aufsicht über private Veranstalter errichteten Rundfunkkommission hat der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber eine weitgehend identische Konstruktion gewählt: neben der sog. Verbändebank, die die größte Gruppe innerhalb des Aufsichtsgremiums repräsentiert, sind außer den vom Landtag gewählten Vertretern insbesondere aus unterschiedlichen kulturellen Sachbereichen Gewählte (Kulturbank) sowie Repräsentanten „organisationschwacher Gruppen“ wie z.B. Senioren, Behinderte und ausländische Mitbürger (Bürgerbank) in den Entscheidungs- und Aufsichtsgremien vertreten.

Hinsichtlich der Bildung und Zusammensetzung dieser genannten Gremien betont das BVerfG nun in der vorliegenden Entscheidung einen durchaus weiten Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers, der seine Grenzen nur in der Willkürgrenze des Artikel 3 Abs. 1

---

<sup>540</sup> BVerfGE 83, S. 316

<sup>541</sup> BVerfGE 83, S. 316f

GG (Gleichheitsgrundsatz) bzw. in der Vermeidung grober Verzerrungen bei dem Auswahlverfahren finden müsse.

Die von den Antragstellern kritisierte Nichtberücksichtigung einzelner Verbände wie z.B. der Zeitungsverleger, der Frauen- und Vertriebenenverbände liege daher verfassungsrechtlich durchaus im Bereich des Zulässigen; umso mehr, als der Verband der Zeitungsverleger eindeutig wirtschaftliche und nicht gesellschaftliche Interessen verträte, der Gesetzgeber bei den Vertriebenenverbänden davon ausgehen dürfe, dass 45 Jahre nach Kriegsende diese Gruppe in die Gesellschaft integriert sei und schließlich die Frauen durch die Regelung des Entsendungs- und Besetzungsverfahrens (Quotierung) ausreichend Berücksichtigung fänden.<sup>542</sup>

Im übrigen - so das BVerfG - solle das jeweilige Kontrollorgan (Rundfunkrat; Rundfunkkommission) gerade nicht ausschließlich der Vertretung organisierter Interessen dienen, sondern der Sicherung der Meinungsvielfalt. Dies sei sogar verfassungsrechtlich geboten, da dem Sinn dieser Gremien, nämlich „die für die Programmgestaltung maßgeblichen Personen und Gremien darauf zu kontrollieren, dass alle bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen im Gesamtprogramm angemessen zu Worte kommen können, das Programm nicht einseitig einer Partei oder Gruppe, einer Interessenvertretung, einem Bekenntnis oder einer Weltanschauung dient und in der Berichterstattung die Auffassungen der betroffenen Parteien, Gruppen oder Stellen angemessen und fair berücksichtigt werden“, i.S. eines Minderheitenschutzes nur durch Einflußnahme auch solcher Gruppen Genüge getan werden kann.<sup>543</sup>

Die Integration der 'Kulturbank' könne demgemäß vielmehr dazu beitragen, durch die Einbeziehung diesbezüglicher Fachkompetenzen einen an der kulturellen Verantwortung der Medien orientierten Standpunkt gegenüber Verbandsinteressen einzubringen und damit indirekt einer noch weiteren (versteckten) Auslieferung des Rundfunks an die Macht der Parteien zu verhindern.<sup>544</sup>

Die Bestimmungen über die Zusammensetzung des WDR-Rundfunkrats bzw. der LfR-Rundfunkkommission bleiben demgemäß in Kraft.

<sup>542</sup> BVerfGE 83, S. 327; Jach, Frank-Rüdiger, „Programm- und Organisationsanforderungen für private Veranstalter in der dualen Rundfunkordnung“. In: Die Öffentliche Verwaltung, Jhg. 45/ 1992, S. 736

<sup>543</sup> Jach, Frank-Rüdiger, a.a.O., S. 736

<sup>544</sup> Jach, Frank-Rüdiger, a.a.O., S. 736



### 10.3.2. Die Organisationsstruktur des Lokalfunks (‘Das Zwei-Säulen-Modell’)

Die Karlsruher Richter sehen darüberhinaus auch keine Veranlassung, die dem lokalen ‘Zwei-Säulen-Modell’ zugrundeliegenden Ziele<sup>545</sup> als verfassungsrechtlich bedenklich einzustufen. Dies gilt insbesondere für die Konkurrenz von Rundfunkveranstaltern und Zeitungsverlegern. Durch die Zusammensetzung der Betriebsgesellschaft - so das Gericht - seien nämlich die Interessen der Lokalpresse an der Erhaltung ihrer wirtschaftlichen Existenz ausreichend berücksichtigt, da die Zeitungsverleger vorrangig Zutritt zum Rundfunkbetrieb hätten, dessen Werbefinanzierung kontrollieren würden und sogar am Gewinn beteiligt seien. Im übrigen würde die Aufgabenverteilung zwischen Betriebsgesellschaft und Veranstaltergemeinschaft sowie die Zusammensetzung der letztgenannten Institution die in Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG garantierte Rundfunkfreiheit nicht unverhältnismäßig einschränken. Mit Blick auf die bisherigen praktischen Erfahrungen mit dem lokalen ‘Zwei-Säulen-Modell’ kommen die Karlsruher Richter außerdem zu dem Ergebnis, dass die nordrhein-westfälische Lokalfunkstruktur weder ‘funktionsuntüchtig’ noch unzumutbare wirtschaftliche Risiken in sich berge. Sollte sich jedoch im Laufe der Zeit herausstellen, dass lokaler Rundfunk unter den gegebenen rechtlichen Bedingungen nicht funktionieren oder wirtschaftlich rentabel sein könne, dann müsse der Gesetzgeber, laut BVerfG, insoweit das Landesrundfunkgesetz nachbessern. In diesem Zusammenhang bestätigt Karlsruhe nochmals ausdrücklich, dass der Landesgesetzgeber zwar höhere Anforderungen an die Programmqualität der privaten Anbieter stelle, dies aber durchaus in seinem Ermessensspielraum liege und daher mit der Verfassung vereinbar sei.<sup>546</sup>

<sup>545</sup> BVerfGE 83, S. 290 ff; *Das Modell dient einem dreifachen Zweck, u.z. die Zulassung privaten Rundfunks im lokalen Bereich mit ähnlichen Vielfalts- und Programmanforderungen zu verbinden wie beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk, die im lokalen Bereich größere Gefahr vorherrschender Meinungsmacht der lokalen Zeitungsverlage zu verhindern und die wirtschaftliche Grundlage der Lokalpresse durch die Zulassung werbefinanzierten Lokalfunkstruktur nicht zu gefährden.* Zitiert nach: Becker, Udo, a.a.O., S. 83 f

<sup>546</sup> BVerfGE 83, S. 286 f; Thull, Martin, „Nur Sieger in Karlsruhe. Richterspruch sichert öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk ab.“ In: FUNK-Korrespondenz, Jhg. 1991, Heft 6, S. 3

### 10.3.3. Die wirtschaftlich-unternehmerische Betätigung des WDR

Ein weiterer Bestandteil der gegen das WDRG von 1985 erhobenen Verfassungsbeschwerden sind die im Gesetz am Programmauftrag ausgerichteten Kooperationsmöglichkeiten des WDR mit Dritten.

Die Kritik entzündet sich insbesondere an § 3 Abs. 8 u. 9 WDRG NW, der dem WDR Kooperationsmöglichkeiten mit Dritten eröffnet, und ihm dadurch - so die Antragsteller - einen zu großen wirtschaftlich-unternehmerischen Aktionsradius zusichert. Behauptet wird vor allem, dass es sich bei dem, dem WDR eröffneten Aktionsradius tatsächlich um wirtschaftliche Betätigung und nicht mehr nur um einen bloßen Annex zur zulässigerweise wahrgenommenen (öffentlichen) Aufgabe Rundfunk handle.

In seinem Urteil erklärt das BVerfG dennoch die im WDRG NW vorgesehenen, und am öffentlich-rechtlichen Programmauftrag ausgerichteten Kooperationsmöglichkeiten des WDR mit 'Dritten' für mit dem Grundgesetz vereinbar, da "Programmherstellung und -verwertung ebenso wie auch die zu diesem Zweck erfolgende Zusammenarbeit mit Dritten und die Beteiligung an dritten Unternehmen in den verfassungsrechtlichen Schutzbereich des Artikels 5 Abs. 1 Satz 2 GG fielen".<sup>547</sup> Vom Grundgesetz ebenfalls nicht ausgeschlossen sei ferner auch die Zusammenarbeit bei der Programmgestaltung und -verbreitung. Eine verfassungsrechtliche Pflicht des Gesetzgebers zur Beachtung der Modellkonsistenz - d.h. der Nichtvermischung privater und öffentlich-rechtlicher Rundfunkstrukturen - bestehe demgemäß nicht.

Der Landesgesetzgeber muß allerdings dafür sorgen, dass der Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht durch einseitige oder kommerzielle Interessen bzw. Ausrichtungen überlagert wird. Nach Ansicht des BVerfGs ist das WDRG diesen Gefährdungen jedoch deutlich entgegengetreten, indem es solche Kooperationen auf die Einhaltung der für den WDR geltenden allgemeinen Programmgrundsätze verweist. Die Einhaltung dieser gesetzlichen Bindung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks läßt sich allerdings nur wahren und kontrollieren, wenn die Mitwirkung des WDR am Gemeinschaftsprogramm in einem abgrenzbaren und ihm zurechenbaren Anteil besteht.<sup>548</sup>

<sup>547</sup> Becker, Udo, a.a.O., S. 81

<sup>548</sup> BVerfGE 83, S 312 ff; Becker, Udo, a.a.O., S. 82

#### 10.3.4. Herausgabe einer eigenen Programmzeitschrift durch den WDR

Aus der Sicht des Grundgesetzes nicht zu beanstanden ist im übrigen auch die Befugnis des WDR, unter bestimmten Auflagen, eigene Druckwerke mit vorwiegend programmbezogenem Inhalt zu veröffentlichen. Diese Befugnis findet ihre verfassungsrechtliche Grundlage in der in Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG normierten Rundfunkfreiheit.

<sup>549</sup>Dabei ist ohne Belang, dass sich der WDR bei der Publikation von Programmzeitschriften nicht des Mediums 'Rundfunk', sondern des Mediums 'Presse' bedient. („Der Grundsatz publizistischer Gewaltenteilung, aus dem ein Ausschließungsverhältnis allenfalls abgeleitet werden könnte, hat keinen Verfassungsrang“.)<sup>550</sup>

Für die rundfunkeigenen Publikationen stellt das BverfG allerdings einige Anforderungen auf: so muß die Veröffentlichung von Druckwerken mit programmbezogenem Inhalt der Erfüllung der Rundfunkaufgaben als eine „lediglich unterstützende Randbetätigung“ zugeordnet werden können und der redaktionelle Teil muß sich auf das Gesamtprogramm der Anstalt beziehen. Eine geeignete Aufmachung und Präsentation der Informationen wird allerdings eingeräumt, damit die Aufmerksamkeit des Publikums überhaupt gefunden wird. Des weiteren dürfen die Publikationen zwar nicht allgemeine Unterhaltungszeitschriften werden, sie haben aber die Chance, durch attraktive Aufmachung und unterhaltende Informationen aus dem weiteren Rundfunkbereich auch ein breiteres Publikum zu gewinnen. Eine mit der Herausgabe von Programmzeitschriften verbundene wirtschaftliche Zielsetzung ist dagegen ausgeschlossen.

Von der Informationsaufgabe der Anstalt und damit von der Rundfunkfreiheit nicht gedeckt ist demzufolge ein, einen redaktionellen Teil umfassendes Druckwerk, das vom Gesamtprogramm des Senders losgelöste, pressemäßige Berichterstattung oder auch unterhal-

<sup>549</sup> Über die deklaratorische Ermächtigungsnorm des § 3 Abs. 7 WDRG hianus bedeutet diese Aussage eine generelle Rechtfertigung entsprechender Publikationen von Rundfunkanstalten wie auch der ARD insgesamt, ohne dass sie auf eine einzelgesetzliche Zuweisung der Aufgabe angewiesen wären.

<sup>550</sup> Hinter der Kontroverse um die Herausgabe eigener Programmzeitschriften des WDR verbergen sich handfeste wirtschaftliche Interessen. Die private Programmpresse mit einer aktuellen (1997) Auflage von rund 15 Millionen Exemplaren erhält die vollständig aufbereiteten Informationen kostenlos von den Rundfunkanstalten zur Verfügung gestellt. Dies ist eine der wichtigsten Einnahmequellen für die Printmedien, die bei einer eigenen Programminformation durch die Rundfunkanstalten vermutlich versiegt.

tende Textbeiträge enthält und keinem wirtschaftlichen Zweck dient (Obergrenze ist die Kostendeckung) .<sup>551</sup>

### 10.3.5. Die Werbefinanzierung des WDR

Auch bei der Finanzierung der Rundfunkanstalten betont das Gericht die Prärogative des Gesetzgebers, d.h. es ist grundsätzlich Sache seiner politischen Entscheidung, welche Finanzierungsart er wählt.<sup>552</sup>

Grundgesetzkonform ist demgemäß auch die gesetzliche Festschreibung der Werbefinanzierung des WDR. Der dem Gesetzgeber vom Bundesverfassungsgericht bei der Regelung der Rundfunkfinanzierung zugestandene Gestaltungsspielraum wird erst dann begrenzt, wenn - so die Karlsruher Richter - der öffentlich-rechtliche Rundfunk an der Erfüllung seines Grundversorgungsauftrags gehindert wird bzw. der Privatkund unter Bedingungen veranstaltet werden muß, die seine Realisation erschweren oder gar unmöglich machen.<sup>553</sup> Nur in dem Fall, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk „überwiegend auf die Werbeeinnahmen verwiesen würde“, könnte seine Grundversorgungsaufgabe - laut BVerfG - nicht mehr erfüllt werden.

Die hier zur Diskussion stehende Regelung des WDRG hat allerdings diesen Status (noch) nicht erreicht, da der Sender nach wie vor vorrangig aus Rundfunkgebühren finanziert wird. Zudem erschwert oder behindert diese WDRG-Bestimmung auch nicht den Betrieb privatwirtschaftlichen Rundfunks, da - laut Karlsruhe - die privaten Anbieter aufgrund ihrer Finanzierungsstruktur höchstwahrscheinlich recht schnell in die Gewinnzone gelangen werden.<sup>554</sup>

### 10.3.6. Die staatliche Frequenzverwaltung

Erfolg haben die Bonner Regierungsparteien allerdings in einem Punkt: die in § 3 Abs. 1 Satz 1 LRG NW geregelte Frequenzvergabe erklärt Karlsruhe für verfassungswidrig und damit für nichtig.

Laut LRG NW obliegt die Aufteilung der Übertragungskapazitäten zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk der Landesregierung. Die Vergabe erfolgt durch sog. Zustimmungsverordnungen.

<sup>551</sup> Dies schließt auch eine wirtschaftliche Zielsetzung des Druckwerks aus. Die Befugnis zur Veröffentlichung eines derartigen Druckwerks ist allerdings in den Programmauftrag der Rundfunkanstalt eingebunden. Zitiert nach, Thull, Martin, a.a.O., S. 4

<sup>552</sup> BVerfGE 83, S. 310 f

<sup>553</sup> BVerfGE 83, S. 310; Becker, Udo, a.a.O., S. 82

<sup>554</sup> Becker, Udo, a.a.O., S. 82

gen, die der Genehmigung des Landtag-Hauptausschusses bedürfen. Zwar schreibt § 3 Abs. 2 Satz 1 LRG NW für den privaten Sektor bestimmte Mindestkontingente fest, ansonsten ist aber die Ermächtigungsnorm sehr 'unbestimmt' formuliert, so dass sich hieraus nicht unerhebliche staatlich - exekutive Einwirkungsmöglichkeiten bzw. medienpolitische Vergabeentscheidungen ergeben können.<sup>555</sup> Auch das BVerfG stellt darauf ab, dass die o.g. Zuordnungsentscheidungen bei geringen (Frequenz-)Ressourcen zu Auswahlentscheidungen zwischen konkreten Bewerbern (WDR/ private Anbieter) und den von ihnen geplanten Programmen führen können. Dies entspricht nach Ansicht der Karlsruher Richter jedoch einem indirekten Programmeinfluß, der der Regierung gemäß des in Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG verankerten Gebots der Staatsferne des Rundfunks nicht gestattet werden könne.<sup>556</sup> Im übrigen dürfe auch das Parlament (hier der Hauptausschuß) keinen derartigen Programmeinfluß gewinnen, vielmehr müsse der Landtag allgemein gültige Regelungen festlegen, nach denen die konkreten Zuordnungsentscheidungen sodann durch die Landesregierung /LfR zu treffen seien.<sup>557</sup>

Fazit der diesbezüglichen BVerfG-Entscheidung ist demnach, dass die Düsseldorf Landesregierung freie Frequenzen nicht mehr - wie bisher - nach eigenem Ermessen vergeben darf. Vielmehr muß der Landtag hierzu gesetzliche Vorschriften erlassen. Die nordrhein-westfälische Landesregierung wird ein Gesetz verabschieden, das die Kriterien der Vergabe bestimmt.<sup>558</sup> Aus dem Karlsruher Richter-spruch erfolgt somit, dass die umstrittene 5. Hörfunkette, die 1990 dem WDR zugewiesen wurde, neu vergeben werden muß.

---

<sup>555</sup> *In diesem Kontext ist auch auf die Zuteilung der 5. Hörfunkette zur Nutzung durch den WDR (9. Frequenzverordnung) hinzuweisen.*

<sup>556</sup> Stock, Martin, „Das Nordrhein-Westfalen-Urteil des Bundesverfassungsgerichts“, a.a.O., S. 40

<sup>557</sup> *Bezugnehmend auf A. Hesse ist gerade dieser letzte Satz nicht nachvollziehbar, da der Staat danach anscheinend doch letztendlich die Kapazitäten bewirtschaften soll.* Zitiert nach: Stock, Martin, „Das Nordrhein-Westfalen-Urteil des Bundesverfassungsgerichts“, a.a.O., S. 40

<sup>558</sup> *Auf die für verfassungswidrig erklärte Frequenzvergabe reagiert die nordrhein-westfälische Regierung bereits 4 Monate später, am 18. Juni 1992, mit dem sog. 3. Rundfunkänderungsgesetz, das allerdings provisorischen Charakter hat. Nach der neuen Regelung zieht das Parlament in Artikel 2 die Frequenzverwaltung übergangsweise an sich.*

#### 10.4. Fazit des Nordrhein-Westfalen Urteils

Das nunmehr 6. Rundfunkurteil des BVerfGs über die Verfassungsmäßigkeit der nordrhein-westfälischen Rundfunkordnung erlaubt eine vielfältige Auslegung. Dies belegen auch die ersten Reaktionen. Jeder der Beteiligten und Betroffenen sucht sich die Satellen aus dem Urteil heraus, das seinen Positionen am nächsten kommt. Der WDR-Intendant Friedrich Nowotny (damals auch ARD-Vorsitzender) beispielsweise sieht in der Entscheidung ein Grundsatzurteil, das weit über die nordrhein-westfälische Rundfunkordnung (WDRG; LRG) hinausgehe: „Die Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk hat eine eindrucksvolle Konkretisierung erfahren. Damit kann die ARD dem besonderen Integrationsauftrag im vereinten Deutschland und den gerade in letzter Zeit nachhaltig gestiegenen Programmerwartungen der Menschen auch in der dualen Rundfunkordnung gerecht werden“. Der WDR werde von dem ihm gegebenen Gestaltungsraum in verantwortlicher Weise Gebrauch machen. Die Teilhabe an neuen technischen Entwicklungen sei ebenso bestätigt worden wie die Möglichkeit, Druckwerke mit vorwiegend programmbezogenen Inhalten herauszugeben. Der WDR könne sich nach Maßgabe seines Gesetzes auch an Unternehmen beteiligen. Und auch die Veranstalterkooperation mit der Radio-NRW-GmbH habe nach diesem Urteil Bestand.<sup>559</sup>

Der damalige SAT 1-Geschäftsführer Jürgen Doetz wirft zwar den Karlsruher Richtern eine „gewisse Blauäugigkeit“ angesichts der immer noch vorhandenen Wettbewerbsvorteile des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vor; er hebt aber positiv hervor, dass die Expansionsgelüste der öffentlich-rechtlichen Anstalten auf dem Werbemarkt mit dem jüngsten Urteil gestoppt werden könnten. Im übrigen werde der Privatrundfunk besonders sorgfältig beobachten, welche Konsequenzen der Landesgesetzgeber aus der als verfassungswidrig anerkannten Praxis der Frequenzvergabe in Nordrhein-Westfalen ziehe.

Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion wiederum sieht sich durch das Verfassungsgerichtsurteil in wichtigen Kritikpunkten bestätigt. So habe auf die Klage von Bundestagsabgeordneten der Unionsparteien und der FDP hin das Gericht die Vorschriften des WDR-Gesetzes und des Landesmediengesetzes für den Privatrundfunk verbindlich eng ausgelegt und dadurch dem Hauptanliegen der Antragsteller weitestgehend entsprochen. Ferner sei die Zuteilung der fünften Hörfunkkette an den WDR durch die als verfassungswidrig eingestufte Fre-

<sup>559</sup>

*Die am 1. April 1990 gegründete Radio-NRW GmbH liefert ein 24-stündiges Rahmenprogramm (Nachrichten; Musik) für den Lokalfunk in Nordrhein-Westfalen).*

quenzvergabe durch die Landesregierung ihrer gesetzlichen Grundlage beraubt worden. Außerdem habe das Gericht dem WDR ins Stammbuch geschrieben, dass er sich nicht als Tendenzrundfunk mißverstehen dürfe, und dass die Landesrundfunkanstalt sich auch nicht zu einem wirtschaftlichen Großunternehmen entwickeln dürfe.<sup>560</sup>

Trotz dieser unterschiedlichen Interpretationen der Karlsruher Entscheidung, bleibt festzuhalten, dass mit dem nunmehr 6. Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts entscheidende Weichen gestellt worden sind, die nicht zuletzt bei der Ausarbeitung der Landesmediengesetze in den fünf neuen Bundesländern Wirkung gezeigt haben. Vor allem das lange Zeit kontrovers beurteilte duale Rundfunksystem ist mit diesem Urteil nun wohl endgültig zur Selbstverständlichkeit geworden. Karlsruhe hat sich demgemäß in seiner neuen Entscheidung hauptsächlich darauf beschränkt, beiden Rundfunksäulen die ihnen zukommenden Chancen zu gewähren bzw. diese näher auszugestalten. Nicht zuletzt die ausdrücklich erlaubte Zusammenarbeit zwischen öffentlich-rechtlicher Anstalt und privat organisiertem Partner eröffnet in diesem Kontext neue interessante und zukunftsweisende Betätigungsmöglichkeiten, insbesondere für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Ebenso wichtig wie die Tragweite des BVerfG-Urteils für die deutsche Medienlandschaft im ganzen, ist aber auch seine Bedeutung für die nordrhein-westfälische Rundfunkordnung, da deren Ausgestaltung und Praxis vom höchsten deutschen Gericht nunmehr als wirklichkeitsnah und gesetzestreu - wenn auch teilweise mit entsprechenden Auflagen (Grundgesetz) - gutgeheißen worden ist.

## 11. **Modell und Realität - Die Rundfunkorganisation in NRW nach dem 6. Fernsehurteil**

### 11.1. **Die Konsolidierungsphase der dualen Rundfunkordnung**

Nachdem die nordrhein-westfälische Rundfunkordnung in ihrer Grundstruktur im Jahr 1991 vom BVerfG - mit Ausnahme der Frequenzverwaltung - für verfassungsgemäß erklärt worden ist, steht in den darauffolgenden Jahren die Konsolidierungsphase des dualen Rundfunksystems im Mittelpunkt des medienpolitischen Interesses.

---

Zitiert nach: „WDR sieht sich durch sechstes Rundfunkurteil gestärkt.“  
In: epd/Kirche, Jhg. 1991/ Nr. 10, S. 9

Bereits im September 1992 wird die Landesregierung in dieser Hinsicht aktiv, denn sie erläßt ein neues Rundfunkänderungsgesetz<sup>561</sup>, durch das das WDRG und das LRG NW (a.F.) der Organisationswirklichkeit sowie den Bestimmungen des 1991 ebenfalls neu zustandegekommenen Rundfunkstaatsvertrages<sup>562</sup> angepaßt werden sollen.

Die Neufassung des Rundfunkstaatsvertrages ist notwendig geworden, um u.a. die Anpassung der deutschen Rundfunkordnung an die Fernsehkonvention des Europarats<sup>563</sup> und die EG-Fernsehrichtlinie vom 3. Oktober 1989 zu realisieren. Daneben soll das Vertragswerk aber auch der 1990 erfolgten Einigung Deutschlands Rechnung tragen und den alten Rundfunkstaatsvertrag (1987) der BVerfG-Judikatur angleichen.<sup>564</sup>

---

<sup>561</sup> 5. Rundfunkänderungsgesetz (5. RfKÄndG) vom 22. September 1992. In: Gesetzesverordnungsblatt Nordrhein-Westfalen (GV.NW. S. 346). Das WDRG wird in der geänderten Fassung neu bekannt gemacht am 31.3.1993 (GV.NW. S. 158), ebenso das LRG (GV.NW. S. 172). Im folgenden wird, wenn nichts anderes angegeben ist, nach diesen Neufassungen zitiert.

<sup>562</sup> Der Rundfunkstaatsvertrag von 1991 knüpft explizit an die Ausführungen des BVerfGs über das duale Rundfunksystem an und manifestiert diese Rundfunkstruktur quasi als programmatischen Grundsatz in der Präambel sowie in § 1 Abs. 1 des Vertragstextes. Die Präambel geht dabei von der individuellen und öffentlichen Meinungsbildungsfreiheit als Richtwert im Sinne der BVerfG-Rechtsprechung aus. Damit verbunden wird ein Wettbewerbsmodell, das vorrangig auf einen öffentlich-privaten Qualitätswettbewerb abzielt, im Unterschied zu einem hauptsächlich wirtschaftlichen Wettbewerb auf Publikums- und Werbemärkten. Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bedeutet dies: Funktionsgarantie (inklusive Finanzierung), nicht aber marktmäßige Anpassung an die derzeitigen privatwirtschaftlichen Standards. Der Privatrundfunk müßte sich demgegenüber allerdings in der Programmqualität steigern. Zitiert nach: Stock, Martin, „Nordrhein-Westfälisches Rundfunkrecht“, a.a.O., S. 11/15 mit weiteren Anmerkungen

<sup>563</sup> Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen vom 5. Mai 1989

Auf eine eingehende Erörterung des neuen Rundfunkstaatsvertrages von 1991 wird hier verzichtet, da sich das neue Vertragswerk hauptsächlich den o.g. Themenkreisen widmet, die im Rahmen der vorliegenden Arbeit jedoch nicht oder nur am Rande erörtert werden.

<sup>564</sup> Stock, Martin, „Nordrhein-Westfälisches Rundfunkrecht“, a.a.O., S. 19-21



### 11.1.2. Änderung des Frequenzvergabemodus

In Anbetracht der Tatsache, dass die Frequenzbewirtschaftung in der Erstfassung des § 3 LRG NW (Zustimmungsverordnung der Landesregierung) 1991 vom BVerfG wegen zu großer Staatsnähe als nicht verfassungskonform beanstandet worden ist, sieht sich der Landesgesetzgeber gezwungen, recht zügig einen neuen Vergabemodus für die Zuordnung von Übertragungskapazitäten (Frequenzen und Kanäle) zu entwickeln. Dies geschieht im neuen Rundfunkänderungsgesetz vom 22. September 1992, das für Hörfunk und Fernsehen zum Teil neuartige Verteilungsmaßstäbe entwickelt.

So geht man nunmehr z.B. bei den Hörfunkkapazitäten (§ 3 Abs. 2 LRG NW n.F.) von der Strahlungsleistung, respektive einer 400 Watt-Grenze, aus. Auf Kapazitäten unterhalb dieser Marke ist der LfR-Lokalrundfunk erster Anwärter; Kapazitäten oberhalb dieser Grenze werden danach vorrangig dem bundesweiten öffentlich-rechtlichen Hörfunk bzw. dem WDR für Zwecke der Hörfunkrestversorgung zugedacht.<sup>565</sup> Was den Fernsehsektor betrifft, konzentriert sich der Gesetzgeber auf diejenigen Frequenzen, die zur drahtlos-terrestrischen Verbreitung bundes- bzw. landesweiter TV-Programme geeignet sind. Hier trifft § 3 Abs. 3 ff LRG NW einen umfangreichen, abstrakten Regelungsmodus, wonach drei Frequenzketten gebildet werden, die von Gesetzes wegen dann der LfR zur ausschließlichen Nutzung durch Private zugeordnet werden.<sup>566</sup>

Ob diese sehr abstrakte, gewissermaßen situationsüberhobene Neuordnung der Zuordnung von Übertragungskapazitäten durch die quasi landeseigene Einrichtung LfR dem verfassungsrechtlichen

<sup>565</sup> *Die allgemeinen Verteilungsgrundsätze des § 3 Abs.2 LRG NW (a.F.) sind in der novellierten Fassung entfallen. § 3 Abs 1 Satz 3 n.F. stellt vielmehr generell auf eine möglichst flächendeckende Versorgung der Verbreitungsgebiete ab. § 3 Abs. 8 LRG NW (n.F.) sieht im übrigen auch die Erprobung der neuen DAB-Technik (Digital Audio Broadcasting) vor, die den Kapazitätsmangel zumindest auf lokaler Ebene beseitigen könnte. Zitiert nach: Stock, Martin, „Nordrhein-Westfälisches Rundfunkrecht“, a.a.O., S. 20, Anm. 47*

<sup>566</sup> *Hinsichtlich der dritten Frequenzkette beschränkt § 7 Abs. 4 LRG NW (n.F.) die Vergabeentscheidung zugunsten des (privatwirtschaftlichen) Westschienenveranstalters (VOX, SAT 1; RTL). Um die Frequenzen für die neue dritte Kette aber auch tatsächlich zu erhalten, beendet der Landesgesetzgeber sogar eigenhändig die bisherige Zuordnung zweier leistungsstarker Kanäle (Düsseldorf II, Wesel II) zur Nutzung durch den WDR und ordnet sie zum Jahresanfang 1993 der LfR zur Nutzung durch den Westschienenveranstalter zu. Dieses Verhalten veranlaßt den WDR alsbald zur Erhebung einer Verfassungsbeschwerde u.a. wegen Benachteiligung in der konkreten Vergabeentscheidung (Beeinträchtigung der Grundversorgung; Verletzung der Funktionsgarantie). Zitiert nach: Stock, Martin, „Nordrhein-Westfälisches Rundfunkrecht, a.a.O., S. 23*

Prinzip der Staatsferne gerecht wird, bleibt abzuwarten. Auf jeden Fall aber birgt sie - bei weiterhin andauernder technischer Mangellage - wegen der fehlenden konkreten Regelung der Vergabekriterien auch künftig ein erhebliches Konfliktpotential in sich.

### 11.1.3. Gesellschaftliche Kontrolle der Rundfunks

Die gesellschaftliche Kontrolle der Rundfunkveranstaltung bleibt trotz des NRW-Urteils des BVerfGs, in dem u.a. die pluralistische Zusammensetzung des WDR-Rundfunkrats als verfassungskonform erachtet worden ist, weiterhin im Zentrum medienpolitischer Kontroversen. Auf den WDR bezogen, wird beispielsweise immer wieder die zu große staatlich-parlamentarische Einflußnahme auf die Kontrollgremien kritisiert. Dieser Vorwurf wird auch auf die Landesrundfunkanstalt ausgedehnt, da ihre Rundfunkkommission hinsichtlich ihrer Zusammensetzung in etwa mit dem WDR-Rundfunkrat vergleichbar ist. Fakt ist, dass bereits im Vorfeld des 5. Rundfunkänderungsgesetzes die kleineren Oppositionsfraktionen (FDP/Grüne) im nordrhein-westfälischen Landtag, die bislang in den anstaltlichen Grundorganen nicht vertreten waren, versuchen, jeweils für ihre Landtagsfraktion ein Grundmandat<sup>567</sup> zu erlangen. Dieses Manöver gelingt insofern, als sie immerhin einen Teilerfolg in Gestalt eines zusätzlichen, gemeinsamen Sitzes<sup>568</sup> im Rundfunkrat des WDR verbuchen.<sup>569</sup> Motiviert durch diese erfolgreiche Aktion fordern die Grünen und die FDP dann im Jahr 1992 mittels eines eigenen Gesetzentwurfs (Drs. 11/3354) erneut ein „Grundmandat“ für jede Landtagsfraktion, nunmehr allerdings im Hinblick auf die Rundfunkkommission der LfR. Die SPD stimmt diesem Gesetzesvorschlag, die LfR-Staatsbank um zwei Sitze zu vergrößern, (nun: 13 von 45 Sitzen) zu, jedoch augenscheinlich, weil von dieser Erweiterung das bisherige proportionale Besetzungsverfahren unberührt bleibt. Ebenso wird hinsichtlich der WDR-Staatsbank (13 von 42 Sitzen) verfahren (§ 15 Abs. 2 WDRG). Die dargestellten Initiativen der Landtagsopposition verfolgen dabei das Ziel, den staatlich-parlamentarisch vermittelten Parteienanteil in

<sup>567</sup> Gesetzentwurf der Fraktion der FDP und der Fraktion Die Grünen. In: Drs. 11/1795, zu § 15 Abs. 2 WDRG und § 55 Abs. 2 LRG NW. Erste Lesung: Plenarprot. 11/30 vom 12.6.1991, S. 3466 ff

<sup>568</sup> *Nachdem sich FDP und Grüne für die anstehenden Neuwahlen zum WDR-Rundfunkrat auf einen gemeinsamen Kandidaten geeinigt haben, mit dem sie der SPD ein Mandat hätten abnehmen können, wird seitens der SPD durch das 4. Rundfunkänderungsgesetz eine Vergrößerung der Staatsbank um einen Sitz eingeleitet.*

<sup>569</sup> Zitiert nach: Stock, Martin, „Nordrhein-Westfälisches Rundfunkrecht“, a.a.O., S. 59

den Kontrollgremien unter Proporz-Gesichtspunkten zu verändern; keineswegs ihn aber als solchen zu reduzieren oder gar ganz abzuschaffen. Vielmehr geht es bei den geschilderten Aktionen der FDP/ Die Grünen konkret darum, den dominierenden Einfluß der Regierungspartei SPD zu schwächen und die Gewichtungen innerhalb der Gremien zum Nachteil der Regierungsmehrheit und zum eigenen Vorteil zu verändern.<sup>570</sup> Das bedeutet, man wendet sich gegen subjektiv empfundene Mißproportionen bzw. Beherrschungspotentiale, um dadurch letztlich die eigenen Konkurrenzchancen zu verbessern. Diesem Ziel dient auch der im gleichen Zeitraum unternommene Versuch, eine Inkompatibilität der Vorsitzämter in Rundfunkrat und Rundfunkkommission mit dem Posten des Vorsitzenden des Hauptausschusses des Landtags zu erreichen. Dieser Vorstoß schlägt allerdings fehl.<sup>571</sup>

Auf der Ebene der mehr oder weniger üblichen parteipolitischen Querelen bewegen sich demgegenüber die Streitigkeiten über die Gewährung zusätzlicher Mandate für bestimmte, von einer Partei als nahestehend erachtete und daher favorisierte gesellschaftliche Verbände.

1992 stehen beispielsweise auf der sog. 'Mandatswunschliste' der CDU für die Verbändebank des WDR-Rundfunkrats u.a. die Freie Wohlfahrtspflege/Familienverbände, der Verband Freier Berufe sowie der Landesfrauenrat. Dieses Ansinnen lehnt die SPD allerdings mit Hinweis auf die im Nordrhein-Westfalen Urteil nicht beanstandete bisherige Gremienzusammensetzung ab. Sozusagen als 'Gegenreaktion' vergrößert die SPD daraufhin in der Folgezeit nun ihrerseits die LfR-Kulturbank um zwei zusätzliche Sitze, die sie mit Verbandsrepräsentanten aus dem Bereich des lokalen Rundfunks besetzt (§ 55 Abs. 5 Nr. 11-13 LRG NW). Mit dieser Sitzerverweiterung will sie eine optimalere „Rückkoppelung von zentraler Anstalt (LfR) und lokalen Veranstaltern bzw. Betreibern“ erreichen.<sup>572</sup>

Die Vergabe zusätzlicher Mandate für die 'Lokalfunk-Vertreter' kann jedoch nicht uneingeschränkt begrüßt werden, da dadurch unter Umständen die Möglichkeiten der „Vertretung partikularer Interessen der zu beaufsichtigenden Gruppe innerhalb des Aufsichtsorgans“ verbessert werden. Da laut BVerfG-Rechtsprechung<sup>573</sup> jedoch sämtliche Gremienmitglieder von Verfassungs und Gesetzes wegen die Interessen der Allgemeinheit vertreten sollen, könnten die hier zu Gebote

<sup>570</sup> Stock, Martin, „Nordrhein-Westfälisches Rundfunkrecht“, a.a.O., S. 61

<sup>571</sup> Stock, Martin; „Nordrhein-westfälisches Rundfunkrecht“, a.a.O.; S. 61

<sup>572</sup> Stock, Martin, „Nordrhein-Westfälisches Rundfunkrecht“, a.a.O., S. 62

<sup>573</sup> BVerfGE 83, S. 333

stehenden Sonderinteressen infolgedessen mit diesem Verfassungsgebot durchaus kollidieren.<sup>574</sup>

## 11.2. Lokalrundfunk: Realisationsprobleme beim Zwei-Säulen-Modell

Nach Abschluß der Zulassungs- und Lizenzierungsverfahren stehen beim Lokalrundfunk Anfang bzw. Mitte der 90er Jahre ebenfalls Konsolidierungs- und Entwicklungsmaßnahmen an. Leitmotiv ist hierbei die Stärkung und gleichzeitig die möglichst weitreichende Distanz der Betriebsgesellschaften von Redaktionen und Veranstaltergemeinschaften mit deren vorrangig kommerzialisierenden Einflüssen. Solche vor allem den Programmauftrag gefährdenden Einflußnahmen befürchtet man vor allem von beteiligten Presseunternehmen, sei es über einzelne Betriebsgesellschaften oder über die Radio NRW GmbH, die als Veranstalter des landesweit maßgeblichen Rahmenprogramms für den Lokalfunk agiert.<sup>575</sup>

---

<sup>574</sup> Stock, Martin, „Nordrhein-westfälisches Rundfunkrecht“, a.a.O., S. 62 f  
*Reinhard Graetz, 1994 Vorsitzender des WDR-Rundfunkrats, sieht in den der Staatsbank angehörenden Volksvertretern durchaus auch Vertreter der Interessen der Allgemeinheit. Eine Staatsbank, der auch Parlamentarier angehören, hat aus seiner Sicht den entscheidenden Vorteil, dass rundfunkpolitischer Sachverstand und Detailkenntnisse über die Situation der Landesrundfunkanstalten sehr frühzeitig in Überlegungen zur Gestaltung der medienpolitischen Rahmenbedingungen eingebracht werden können. Rundfunkrecht, -ökonomie und -technologie seien teilweise komplizierte Handlungsfelder, deren Bedingungen und Abläufe man genau kennen müsse. Gleichwohl seien Landesregierungen und Länderparlamente oft gefordert, wichtige Grundentscheidungen und Weichenstellungen im Rundfunkbereich auf den Weg zu bringen. Da sei es dann hilfreich, das als Rundfunkrat erworbene Sachwissen über Nutzen und Folgen von Überlegungen schon im Vorfeld der Entscheidungen einbringen zu können. Zwar sei -so Graetz - die Verwirklichung des Modells BBC in Deutschland nicht durchsetzbar, jedoch sei es den Rundfunkgesetzgebern ganz überwiegend auf andere Weise gelungen, die Politik in die Verantwortung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit einzubinden, und zwar als Sachwalter des Allgemeininteresses und nicht, um Parteipolitik zu betreiben. Zitiert nach: Graetz, Reinhard, „Die Vertretung gesellschaftlicher Gruppen in den Rundfunkräten und ihre Entscheidungs- und Kontrollaufgaben“. In: Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 11/1994, Köln 1994, S. 3 f*

<sup>575</sup> 1992 hat die LfR 46 Lokalradiolizenzen erteilt. 44 Lokalstationen haben ihren Sendebetrieb bereits aufgenommen. Für die Veranstaltung eines Rahmenprogramms in den entsprechenden Verbreitungsgebieten sind die Lizenzen überwiegend an die Radio NRW GmbH gegangen. Dies ist ein überwiegend von den Printmedien getragenes Gemeinschaftsunternehmen, an dem auch der WDR mit 24,9 Prozent der Kapital- und Stimmrechtsanteile beteiligt ist. Insbesondere die nord-

Gemäß § 24 Abs. 1 Satz 2 LRG NW müssen die lokalen Programme das öffentliche Geschehen im Verbreitungsgebiet darstellen und wesentliche Anteile an Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung enthalten. Anfang der 90er Jahre durchgeführte Feldversuche<sup>576</sup> zeigen allerdings, dass es, was die Erfüllung der Medium-Faktor-Aufgabe<sup>577</sup> (§ 11 Sätze 1 u.2 iVm § 23 Abs. 2 LRG NW) anbetrifft, erhebliche Einbußen im Hinblick auf journalistische Recherche, Erreichung bestimmter Bandbreiten, anspruchsvolle Erschließung und Aufbereitung von Programmangeboten zu verzeichnen sind. Die Realisierung dieser lokalen kommunikativen Aufgabe ist allerdings ein entscheidendes Tätigkeitsmerkmal des Zwei-Säulen-Modells; der Programmauftrag muß demgemäß unbedingt gegen die zahlreichen Widerstände und Gegeninteressen konsequent durchgesetzt werden. Zum Programmauftrag gehört außerdem die Ermöglichung der Selbstartikulation der bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen innerhalb des redaktionellen Programms. Diesem so definierten, auf bedeutsame Kreise beschränkten Gruppenspektrum wird in § 24 Abs. 4 ff LRG NW ein besonderes, für z.B. gesellschaftliche Minderheiten, kulturelle Kräfte und Bürgerinitiativen bestimmtes Forum (Bürgerfunk) zur Seite gestellt. Hierdurch nähert sich das LRG NW zwar in gewissem Umfang der Typologie des (faktisch veralteten) 'Offenen Kanals in Kabelanlagen' (§ 35 LRG NW) an, der Bürgerfunk ist jedoch eine neue Beteiligungsform, die sich noch in der Testphase befindet. Sie ist bundesweit die einzige derartige Einrichtung, und stellt eine Weiterentwicklung des Konzepts des Offenen Kanals (s.o.) dar, der in NRW noch nebenher veranstaltet wird. Im übrigen ist der Bürgerfunk zwingend werbefrei mit Ausnahme der zwar nicht gesetzlichen, aber durchaus faktischen Erlaubnis von Kultursponsoring.<sup>578</sup>

Für die Funktionstüchtigkeit des Lokalfunks weiterhin entscheidend sind die örtlichen Veranstaltergemeinschaften, da sich in ihnen der Wunsch nach gesellschaftlichem Engagement verkörpert, das sich

---

*rhein-westfälischen Zeitungsverleger haben sich durch ihre Beteiligung an den örtlichen Betriebsgesellschaften und über die Radio NRW GmbH in hohem Umfang in dem Zwei-Säulen-Modell engagiert. Zitiert nach: Stock, Martin, „Nordrhein-westfälisches Rundfunkrecht“, a.a.O., S. 76/ 80*

<sup>576</sup> siehe hierzu ausführlich: Rager, u.a.: Arbeitsplatz Lokalradio, 1992

<sup>577</sup> *Der Medium-Faktor-Auftrag des Rundfunks stellt neben den Marktkräften eine selbstständige Größe dar, die diesen gegenüber über ein hohes Maß an Resistenz und Gegensteuerung verfügen soll. Das betrifft die gesamte Produktionssphäre, einschließlich des Rahmenprogramms und seiner Bedeutung für die lokalen Programme.*

<sup>578</sup> Stock, Martin, „Nordrhein-Westfälisches Rundfunkrecht“, a.a.O., S. 89

an dem oben beschriebenen Programmauftrag orientieren und dessen Realisation durch leistungsfähige Redaktionen gewährleistet werden soll. Dabei muß der programmrechtliche Gemeinwohlzweck im örtlichen Umfeld verankert und gegen Zugriffe abgeschottet werden, auch und vor allem gegenüber den pressenahen Betriebsgesellschaften, denen nach § 29 LRG NW wichtige betrieblich-technische und finanzwirtschaftliche Trägerfunktionen (Werbefinanzierung) obliegen.<sup>579</sup> Wie die rundfunkpolitische Realität jedoch zeigt, sind die privaten Veranstalter nicht so potent, wie das der Landesgesetzgeber 1986/87 angepeilt hat. Schuld daran ist vor allem wohl, dass von der Verleger- bzw. Betreiberseite auf die Veranstaltergemeinschaften ein stetiger Kommerzialisierungsdruck ausgeübt wird, was womöglich noch damit enden wird, dass sich Verleger/ Vertreiber z.B. über sog. Rahmenprogrammveranstalter als „Mitveranstalter“ gerieren und durch ihre Mitwirkung letztendlich das Lokalradio weiter rationalisieren bzw. formalisieren würden.

Zusammenfassend ist demnach festzustellen, dass mit dem Ende der Gründungs- und Lizenzierungsphase in der Organisationswirklichkeit des nordrhein-westfälischen Lokalfunks u.a. ein Motivations- und Routineproblem entstanden ist; dies zeigt sich u.a. auch daran, dass die Mitwirkung von Bürgern und Verbänden teilweise rückläufig ist, was umso bedauerlicher ist, als es für die Funktionstüchtigkeit des Trägervereins gerade darauf ankommt, dass dessen gesellschaftlich-pluralistische Ausrichtung intakt ist.

Der geschilderte Motivationsmangel hat im übrigen auch mittelbare Auswirkungen auf die allgemeine Programmqualität, denn durch die ständigen werbe- und finanzwirtschaftlichen Einflußnahmen aus den Verleger- und Betreiberkreisen wird § 25 Abs. 1 Satz 5 LRG NW, der der Betriebsgesellschaft keinen Einfluß auf Inhalt und Gestaltung des Programms zubilligt, faktisch nicht vollzogen. Daraus folgt dann in letzter Konsequenz ein eher weniger kulturell anspruchsvolles, 'flaches' Programmprofil.

---

<sup>579</sup>

Stock, Martin, „Nordrhein-Westfälisches Rundfunkrecht“, a.a.O., S. 91

### 11.3. **Fazit**

.Das 6. Rundfunkurteil des BVerfGs im Jahr 1991 markiert einen wichtigen Meilenstein in der nordrhein-westfälischen Rundfunkgeschichte, denn die im Rahmen des WDRG bzw. des LRG normierte duale Rundfunkordnung wird von den Karlsruher Richtern (im großen und ganzen) als verfassungskonform bewertet. Im Verlauf der daraufhin beginnenden Konsolidierung der Rundfunkstrukturen und -institutionen sind in einigen Bereichen allerdings Diskrepanzen zwischen den gesetzlichen Regelungen (Modelle) und deren Vollzug (Realität) zu beobachten. Diese resultieren, wie z.B. bei der Umsetzung der Lokalfunkvorschriften, vor allem aus dem Versuch gesellschaftlich bzw. wirtschaftlich einflußreicher Kreise, die gesetzlichen Vorschriften zu umgehen, und beispielsweise durch kommerziellen Druck die ihnen von rechtlicher/ gesetzlicher Seite verwehrte Einflußnahme faktisch auszuüben. Es werden daher die den eigenen Interessen eher hinderlichen Vorschriften nicht akzeptiert, sondern vielmehr mit wirtschaftlichen Druckmitteln ihnen entgegengesteuert.

Ähnliches gilt auch für die von Politikern ständig erstrebte Einflußnahme auf die entscheidenden Rundfunkgremien (WDR-Rundfunkrat; Rundfunkkommission); beispielhaft sei hier nochmals auf die Konstitutionsphase des WDR verwiesen, die durchaus erstaunliche Parallelen zu den Kontroversen heutiger Zeit aufweist. Politiker haben jedoch einen entscheidenden Vorteil: wenn sie in der Lage sind, über die Parteigrenzen hinaus informelle Koalitionen mit Kollegen anderer Fraktionen zu schließen, können sie eventuell Novellierungsanträge bzw. Gesetzesvorlagen viel eher in ihrem Sinne durchsetzen. Dabei reicht oftmals allein schon die Androhung, um im Wege eines Tauschhandels um Pöstchen mit dem politischen Gegner einig zu werden. Festzuhalten bleibt also, dass die Umsetzung von gesetzlichen Vorschriften in den gezeigten Bereichen oftmals nicht im Wege des verfassungskonformen Gesetzesvollzugs erfolgt, sondern eher in der Umgehung bzw. Mißachtung der in Frage kommenden Regelungen.

### 12. **Der medienpolitische Stellenwert des WDR in der dualen Rundfunkordnung**

Während Anfang der siebziger Jahre die öffentlich-rechtliche Struktur des WDR parteipolitisch noch außerhalb jeglichen Zweifels steht, ändert sich die rundfunkpolitische Situation, als mit der Einführung der neuen Kommunikationstechniken – Kabel- und Satellitenfunk – die bisher vom Bundesverfassungsgericht als Rechtfertigung für die

öffentlich-rechtliche Rundfunkorganisation angeführte Frequenzknappheit entfällt. Nunmehr ist es zumindest technisch möglich, neben dem öffentlich-rechtlichen ein weiteres, privatrechtliches Rundfunksystem zu etablieren. Auf die veränderte rundfunktechnische Lage reagiert die Rundfunkpolitik – wie bereits an anderer Stelle der Arbeit ausführlich dargelegt – auf unterschiedliche Weise. Während die bis 1982 auf Bundesebene regierende SPD, unterstützt von Bündnis 90/Die Grünen, der nordrhein-westfälischen Landesregierung und den Gewerkschaften durch die Zulassung ‚zusätzlicher‘ privatwirtschaftlicher Rundfunksender nicht nur die Kommerzialisierung des Rundfunkwesens und den Verlust pluralistischer Vielfalt, sondern auch eine geringere politische Einflussnahme auf die überwiegend von der Privatwirtschaft unterhaltenen Rundfunksender befürchtet, läutet die CDU/CSU nach der gewonnenen Bundestagswahl eine medienpolitische Wende in der Bundesrepublik Deutschland ein. Anders als die SPD setzt sich die Partei, allen voran Bundeskanzler Helmut Kohl, schon sehr frühzeitig für den Ausbau eines privatwirtschaftlich organisierten Rundfunks ein. Unterstützt wird sie dabei nicht nur von den CDU-Ministerpräsidenten, die mit der Etablierung privater Rundfunksender in ihren jeweiligen Bundesländern neue Geschäfts- bzw. Betätigungsfelder und zusätzliche Steuereinnahmequellen erwarten, sondern vor allem von der Verlags- und Werbewirtschaft, die als potentielle Veranstalter von Privatrundfunk ‚in den Starlöchern‘ stehen. Das Engagement der CDU beruht dabei auf folgenden Überlegungen: zum einen hofft sie durch die Etablierung kommerziellen Rundfunks ein neues Forum und Wirkungsfeld für die Präsentation ihrer politischen Ziele und Vorhaben zu gewinnen (was ihr wegen der größeren gesellschaftspolitischen Nähe zur Wirtschaft leichter fallen wird als der SPD). Zum anderen gilt es aber auch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, insbesondere in Gestalt des verhassten WDR, zu schwächen. Nach Auffassung der CDU hat nämlich die über viele Jahre andauernde SPD-Regierungszeit in Nordrhein-Westfalen dazu geführt, dass sich der WDR zu einem Sender entwickelt hat, der sich durch politisch tendenziöse Berichterstattung und häufig unzulässige Kritik und Verleumdung der CDU-Politik und der sie vertretenden Repräsentanten auszeichnet („Rotfunk“).

Als Hebel für die ‚Schwächung‘ des WDR dient der CDU die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen WDR durch die Erhebung von Rundfunk-Gebühren. Angesichts der ausschließlich durch Werbeeinnahmen finanzierten privaten Rundfunksender fordert die CDU die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (und damit auch den WDR) daher auf, aus Wettbewerbsgründen gänzlich auf die ihnen zugestandenen Werbezeiten



und -einnahmen zu verzichten. Im übrigen müsse wegen der nicht mehr vorhandenen Alleinverantwortung der öffentlich-rechtlichen Rundfunksender für den Meinungsbildungsprozeß der Bevölkerung auch die Höhe der Rundfunkgebühren überdacht werden.

In den darauffolgenden Jahren werden diese Vorwürfe und Forderungen zu einem immer wiederkehrenden Streitgegenstand zwischen den privaten Anbietern und den konservativen Parteien einerseits und den öffentlich-rechtlichen Rundfunksendern andererseits.

Bis jetzt konnte sich der WDR bzw. die in der ARD organisierten öffentlich-rechtlichen Rundfunksender, hauptsächlich wegen der ihnen vom Bundesverfassungsgericht wiederholt zugesicherten, umfassenden Bestands- und Entwicklungsgarantie gegen diese geforderten Einschnitte zur Wehr setzen.

Festzuhalten bleibt allerdings, dass der WDR mit der Etablierung von privaten Rundfunksendern in Nordrhein-Westfalen sich einer starken Konkurrenz gegenüber sieht, der er mit einem inhaltlich anspruchsvollen Programmangebot, das zudem das Publikum anspricht, begegnen muss, um seine ihm vom Bundesverfassungsgericht zugestandene ‚Sonderstellung‘ immer wieder aufs Neue unter Beweis zu stellen.

### C. Ausblick

Modell und Realität – das ist der Spannungsbogen, in dem sich die Entwicklung der nordrhein-westfälischen Rundfunkordnung – beginnend mit dem britischen Besatzungsrundfunk im Jahr 1945, über den strikt öffentlich-rechtlich ausgerichteten WDR der 60er und 70er Jahre, bis zum heute geltenden dualen Rundfunksystem vollzogen hat.

Das Grundgesetz und darauf basierend eine Kette höchstrichterlicher Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Rundfunksystem in der Bundesrepublik Deutschland haben im Rahmen dieses Prozesses immer wieder Auslegungsmaßstäbe, vor allem aber normative und organisatorische Vorgaben für die konkrete Ausgestaltung der Rundfunkorganisation vorgelegt; wobei insbesondere die Karlsruher Urteile als ‚Modelle‘ für die ‚Realisierung‘ der Rundfunkorganisation in den Bundesländern fungiert haben.

Das Bundesverfassungsgericht hat hierbei vor allem in den letzten Jahren durchaus auch auf moderne technische Entwicklungen, wie z.B. die Kabel- und Satellitentechnik, und die damit verknüpfte Möglichkeit privatwirtschaftlicher Rundfunkorganisation reagiert.

Diese Berücksichtigung neuer Entwicklungen im Rundfunkbereich findet ihren Niederschlag erstmals Mitte der 80er Jahre in der Verkündung des Niedersachsen-Urteils, das allgemein als „Startschuß“ für die Ausgestaltung einer dualen, d.h. aus einer öffentlich-rechtlichen und einer privatwirtschaftlichen Rundfunksäule, bestehenden Rundfunkordnung bewertet wird.

Nichtsdestotrotz wird bei der Betrachtung der Karlsruher Entscheidungen der letzten Jahre wiederholt der Wille des Verfassungsgerichts deutlich, die öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstaltung durch Zusicherung eines umfassenden Grundversorgungsauftrags der Bevölkerung nicht nur in ihrem Bestand zu stärken, sondern ihr durch das Zugeständnis neuartiger Betätigungsfelder und weitreichender privatwirtschaftlicher Kooperationsmöglichkeiten auch ein erhebliches Entwicklungspotential im anstehenden Konkurrenzkampf mit den privaten Anbietern zu eröffnen. Dies wird eindrucksvoll im sog. Nordrhein-Westfalen Urteil des Bundesverfassungsgerichts belegt, in dem die ‚reale‘ nordrhein-westfälische Rundfunkorganisation, vor allem aber die auch auf expansives Wachstum des Westdeutschen Rundfunks (WDR) angelegten gesetzlichen Regelungen, für mit den verfassungsrechtlichen Rundfunkprinzipien vereinbar erklärt werden.

Diese Linie der Karlsruher Richter wird dann erneut im Februar 1994 durch das sog. Rundfunkgebühren-Urteil bekräftigt<sup>580</sup>, in dem das Bundesverfassungsgericht die Festsetzung der Rundfunkgebühren mittels Staatsvertrag zwar für zulässig erachtet, allerdings unter der Voraussetzung der verfassungsrechtlichen Gewährleistung, dass die Rundfunkveranstalter die zur Erfüllung ihres Auftrags erforderlichen Mittel erhalten und politische Einflußnahmen auf die Programmgestaltung wirksam ausgeschlossen werden.<sup>581</sup>

Aus der bisherigen verfassungsgerichtlichen Unterstützung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sollte man dennoch nicht unbedingt auf dessen Bestands- und Entwicklungsgarantie für einen längeren Zeitraum schließen.

Zum einen wird der ‚gebührenfinanzierte‘ öffentlich-rechtliche Rundfunk wegen seines Eindringens in Bereiche, in denen traditionell die Presse bzw. private Rundfunkanbieter tätig sind, im Kampf um Quoten und Werbekunden, immer wieder Anlaß zu gerichtlichen Auseinandersetzungen hinsichtlich des Umfangs der ihm zugestandenen Grundversorgungsaufgabe geben. Zum anderen wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk in seiner jetzigen Struktur aber auch auf rundfunkpolitische Entwicklungen außerhalb Deutschlands reagieren müssen. Beispielhaft sei hier auf die in der Europäischen Union zunehmende Überzeugung hingewiesen, dass wegen des verstärkt grenzüberschreitenden Charakters des Rundfunks (hervorgerufen durch die Satellitentechnik), dieser nicht mehr nur als ‚Kulturgut‘ sondern immer mehr auch als ‚Dienstleistung‘ verstanden werden müsse, was dann letztendlich auch dessen Behandlung nach den Regeln des wirtschaftlichen Wettbewerbs zur Folge hätte.<sup>582</sup>

---

<sup>580</sup> BVerfGE 90, S. 60 ff

<sup>581</sup> *Da die Problematik der Gebührenfinanzierung der Rundfunkanstalten im Detail nicht Betrachtungsgegenstand der vorliegenden Arbeit ist, wurde auf eine ausführliche Erörterung des Rundfunkgebühren-Urteils von 1994 in diesem Kontext verzichtet.*

<sup>582</sup> *Ein 1998 vom EU-Kommissar van Miert veröffentlichtes Diskussionspapier über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks löst in Deutschland heftigen Widerspruch aus. Die Generaldirektion IV (Neue Medien) hat darin in Frage gestellt, ob massenattraktive Programme, wie Unterhaltung oder Sportübertragungen, wirklich zu den zentralen Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehören und aus Gebühren finanziert werden dürfen. Von den deutschen Politikern wird an dieser Auffassung vor allem kritisiert, dass die Kommission den Rundfunk offenbar nur noch als Wirtschaftsgut und nicht mehr als*

Auswirkungen auf die gegenwärtige öffentlich-rechtliche Rundfunkstruktur sind aber künftig auch von der digitalen Rundfunktechnik zu erwarten. Diese technische Innovation ermöglicht neben einer Vermehrung der Übertragungswege auch die Integration der Netze und Endgeräte für bisher getrennt abgewickelte Dienste. Dies wird über kurz oder lang zu einer inhaltlichen Vernetzung zwischen den einzelnen Diensten und damit zu einer starken Individualisierung der Kommunikation führen. Damit einher wird auch ein Trend zur Globalisierung der Kommunikation gehen, wonach bald von jedem Punkt der Erde Informationen abrufbar sein werden. Diese Entwicklung wird nicht ohne Einfluß auf den nationalen Rundfunk bleiben. So wird beispielsweise in dem Augenblick, in dem aufgrund der digitalen Möglichkeiten Übertragungswege in fast unbegrenzter Zahl zur Verfügung stehen, die bisher immer noch diskutierte Sondersituation des Rundfunks aufgrund fehlender Übertragungskapazitäten und die damit verknüpfte Auswahl unter mehreren Bewerbern nicht mehr erforderlich sein. Der technische Wandel wird aber auch eine Änderung der Strukturen im programmlichen Bereich bewirken. Die Zunahme der Zahl technischer Übertragungsmöglichkeiten wird nämlich auch zu einer erhöhten Anzahl programmlicher Angebote führen. Dadurch wird es dann unter Umständen zu einer Neubewertung der ‚Grundversorgungsgarantie‘ durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk kommen müssen.

Inwieweit diese neuen rundfunkpolitischen und -technischen Entwicklungen eine Neubewertung bzw.- ausrichtung des aktuellen Rundfunksystems notwendig werden lassen, und, wenn ja, in welcher Weise das Bundesverfassungsgericht und der Landesgesetzgeber darauf reagieren werden, wird der inhaltliche Schwerpunkt der medienpolitischen Diskussion der nächsten Jahre sein.

## LITERATURVERZEICHNIS

## II.

### Literatur

- |  |  |
|--|--|
| <i>ARD/ZDF - Arbeitsgruppe Marketing (Hrsg.)</i> | Was Sie über Rundfunk wissen sollten<br>- Materialien zum Verständnis eines Mediums. Vistas Verlag, Berlin 1997                                |
| <i>Aufermann, Jörg; Schlie, Otto</i>             | Zur Lage der Rundfunkfreiheit in der Bundesrepublik Deutschland“. In: Gewerkschaftliche Monatshefte, Jhg. 30/1989, Heft 10, S. 622ff           |
| <i>Barsig, Franz</i>                             | Die öffentlich-rechtliche Illusion. Medienpolitik im Wandel. Deutscher Institutsverlag, Köln 1981  |
| <i>Bausch, Hans</i>                              | Rundfunkpolitik nach 1945; erster Teil 1945-1962. Schriftenreihe: Rundfunk in Deutschland, Band 3, Deutscher Taschenbuch Verlag, München 1980  |
| <i>Bausch, Hans</i>                              | Rundfunkpolitik nach 1945; zweiter Teil 1963-1980. Schriftenreihe: Rundfunk in Deutschland, Band 4, Deutscher Taschenbuch Verlag, München 1980 |
| <i>Bausch, Hans</i>                              | Zweieinhalb Jahrzehnte Rundfunk - politik. In: ARD-Jahrbuch, Jhg. 1975, Heft 7, S. 18ff  |
| <i>Bausch Hans</i>                               | 25 Jahre ARD - 25 Jahre Rundfunk - politik. In: Aktueller Fernsehdienst, Jhg. 21/1975, Heft 24-25, S. 9ff                                      |

*Bausch, Hans*

Zur Entwicklung des Rundfunks nach 1945. In: Glotz, Peter/ Kopp, Reinhold (Hrsg.), Das Ringen um den Medienstaatsvertrag der Länder, Wissenschaftsverlag Volker Spiess, Berlin 1987, S. 12 ff

*Behrens, Tobias*

Die Entstehung der Massenmedien in Deutschland. Schriftenreihe: Europäische Hochschulschriften: Reihe 40, Verlag P. Lang, Frankfurt a.M., Bern, New-York 1986

*Becker, Udo*

Existenzgrundlagen öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rundfunkveranstalter nach dem Rundfunkstaatsvertrag. Nomos-Verlagsgesellschaft, 1. Aufl., Baden-Baden 1992

*Berg, Klaus*

Fernsehurteil und Rundfunkmonopol. Rundfunkordnung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Hufen, Fritz (Hrsg.), Politik und Massenmedien, v. Hase & Koehler Verlag, Mainz 1970, S. 73 ff

Biedenkopf, Kurt (Interview-Mitschnitt)

Eine Partei ist ohne die Medien verraten und verkauft. Sie wird dann sprachlos. Die WDR- und dpa-Schelte des CDU-Generalsekretärs Prof. Biedenkopf im Wortlaut. In: epd/ Kirche und Rundfunk, Nr. 81 /1976, S. I-IV

*Bierbach, Wolf*

Der neue WDR. Dokumente Nachkriegsgeschichte des WDR. Hrsg.: Först, Walter, Schriftenreihe Annalen des WDR, Band 3, Grote'sche Verlagsbuchhandlung Köln/Berlin 1978

*Bierbach, Wolf*

Fenster zur Welt. Rundfunk und Presse nach 1945. In: Neuland - Nordrhein-Westfalen und seine Anfänge nach 1945/46, Hrsg.: Brunn, Gerhard, Reimar Hobbing Verlag, Essen 1986, S. 137ff

*Bierbach, Wolf*

Besatzungszonen und Länder. In: Rundfunk in der Region. Probleme und Möglichkeiten der Regionalität, Hrsg.: Först, Walter, Schriftenreihe: Annalen des WDR, Band 6, Grothe/Kohlhammer Verlag, Köln 1984, S. 359ff

*Bleicher, Joan*

Familienglück, Kochstunde und Bunter Abend. Programmformen des Fernsehens der 50er Jahre. In: Unsere Medien \* Unsere Republik, Nr. 2, November 1989, S. 40ff

*Böhmer, Norbert*

Private Bürger machen ihr Programm - Halbzeit beim Offenen Kanal Dortmund -. In: Media Perspektiven 1987, S. 81 ff

*Bosman, Wieland*

Rundfunkfreiheit und Programmgrundsätze. Schriftenreihe: Europäische Hochschulschriften, Verlag P. Lang, Frankfurt a.M., Bern, New York 1985

*Brack, Hans*

Organisation und wirtschaftliche Grundlagen des Hörfunks und Fernsehens in Deutschland. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1968

*Brack, Hans*

NWDR - NWRV - WDR. Aus der Sicht des Justitiars: Der Rundfunk zwischen Bund und Ländern 1948 bis

- 31.3.1961In: Westdeutscher Rundfunk Köln (Hrsg.) Vorabdruck aus dem Jahrbuch 1960/61
- Brack, Hans* Die organisatorische Entwicklung von Hörfunk und Fernsehen in Nord- und Westdeutschland von 1948 - März 1961. In: Brack, Hans / Herrmann, Günter / Hillig, Hans Peter, Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland 1948-1962. Hans-Bredow-Institut, Hamburg 1962, S. 35 ff
- Brepohl, Klaus* Neue Medien. Information und Kommunikation von morgen. Deutscher Institutsverlag, Köln 1980
- Deutsche Presse Agentur GmbH (dpa)* Die ARD auf dem Prüfstand, Heft 12, Nr. 3467 vom 7. März 1995
- Deutscher Städtetag (Hrsg.)* Lokaler Rundfunk - ein Angebot für die Städte und Bürger, Köln 1985
- Diestelkamp, Bernhard* Die Verfassungsentwicklung in den Westzonen bis zum Zusammentreten des Parlamentarischen Rates (1945-1948). In: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), Jhg. 1989, Heft 21, S. 1312 ff
- Diller, Ansgar* 25 Jahre ARD -Ausgewählte Daten und Fakten -. In: ARD-Jahrbuch, Jhg. 1975, Heft 7, S. 38ff
- Diller, Ansgar* Staatsrundfunk, Privatrundfunk oder was sonst? Der Streit um das Rundfunksystem nach 1945. In: Unsere Medien \* Unsere Republik, Nr.1, Oktober 1989, S. 10f
- Dix, Alexander* Rechtliche Grundlagen und Organisation des Rundfunks in der Bundes -



- republik Deutschland. In: Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1984/1985, Hamburg 1984
- Drescher, Thomas* Kabelfunk Dortmund. In: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), Rundfunk und Fernsehen im Lichte der Entwicklung des nationalen und internationalen Rechts, Nomos - Verlagsgesellschaft, 1. Aufl., Baden-Baden 1986
- Eichler, Willi* Das Parlament als Repräsentant der Öffentlichkeit. In: Rundfunk und Fernsehen (RuF) 1955/Jhg. 3, Heft .4, S. 38
- Engler, Jörg* Das Rundfunksystem in der Bundesrepublik Deutschland. In: Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1988/89, Nomos Verlagsgesellschaft, 19. Aufl., Baden-Baden 1988
- Flamm, Leo* Am Anfang war die Vorzensur. In: Aus den Trümmern - Kunst und Kultur in Rheinland und Westfalen 1945-1952; Neubeginn und Kontinuität, Hrsg.: Honnef, Klaus / Schmidt, Hans, Rheinland-Verlag GmbH, Köln 1985, S. 493ff
- Flottau, Heiko* Hörfunk und Fernsehen heute. Schriftenreihe: Geschichte und Staat 164/165, Günter Olzog Verlag, München 1978
- Först, Walter* Das neue Jahrzehnt. In: Nach fünf - undzwanzig Jahren. Beiträge zur Geschichte und Gegenwart des WDR . Schriftenreihe : Annalen des WDR,

Band 4, Grote Verlag, Köln 1981, S. 478 ff

*Först, Walter*

Vom britischen Zonenrundfunk zur Länderanstalt. In: Rundfunk und Fernsehen (RuF), Jhg. 1970, Heft 18, S. 144 ff

*Först, Walter*

Rundfunkpublizistik und Staat. Das Medium in Nordrhein-Westfalen. In: Anknüpfungen, Essen 1975, S. 305 ff

*Frank, Bernward; Klingler, Walter*

Die veränderte Fernsehlandschaft. Zwei Jahre ARD / ZDF Begleitforschung zu den Kabelpilotprojekten. Alfred Metzner Verlag, Frankfurt a.M. 1987

*Freiburg, Eva-Maria*

Die Geschichte des Rundfunks in Nordrhein-Westfalen, 1945-1955. Diss. phil., Hannover 1974

*Freiburg, Eva-Maria*

Köln und der NWDR. Rückblick und Chronik III (1945-1956). In: Aus Köln in die Welt, Schriftenreihe: Annalen des WDR, Band 2, Hrsg.: Först, Walter, Köln 1974, S. 271 ff

*Geserick, Rolf*

'Von Kopenhagen nach Stockholm' oder: 'Wir sind zu ultrakurz gekommen'. In: Unsere Medien \* Unsere Republik, Nr. 2, November 1989, S. 28 ff

*Görge, Joachim*

Der britische Einfluß auf den deutschen Rundfunk 1945 bis 1948 (Diss. phil.), Berlin 1983

*Graetz, Reinhard*

Die Vertretung gesellschaftlicher Gruppen in den Rundfunkräten und ihre Entscheidungs- und

- Kontrollaufgaben. In: Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 11/1994, Köln 1994
- Grawert, Rolf* Rundfunkordnung für das Land Nordrhein-Westfalen im Spiegel der Verfassungsrechtsprechung. In Archiv für Presserecht, 1986/4, S. 277 ff
- Greene, Hugh Carlton* Rundfunkerfahrungen in Deutschland. Schriftenreihe: Rundfunk und Fernsehen 1948-1989, Hrsg.: Hans-Bredow-Institut, 1. Aufl. Baden-Baden, Hamburg 1990, S. 115ff
- Groß, Rolf* Länderkoordinierung in der Medienpolitik. In: Die öffentliche Verwaltung, 1983, S. 506 ff
- Groß, Rolf* Das dritte Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts - Echo und Konsequenzen. In: Deutsches Verwaltungsblatt, 1982, S. 561 ff
- Halefeldt, Horst* Vom Besatzungs- zum Parteien - rundfunk. In: Studienkreis Rundfunk und Geschichte, Jhg. 6/1980, Heft 4, S. 171ff
- Herrmann, Günter* Auswirkungen des FRAG-Urteils des BVerfGs. In: Film und Recht, 1981/12, S. 630 ff
- Herrmann, Günter* Programmverantwortung und Programmkontrolle. In: Funk-Korrespondenz Jhg. 1971/19, Nr. 22, S. 1ff
- Herrmann, Günter* 25 Jahre ARD. - Entstehung und Entwicklung -. In: Rundfunk und Fernsehen (RuF), Jhg. 23/1975, Heft 3-4, S. 211ff

- Herrmann, Günter* 60 Jahre Rundfunkrecht. In: Archiv für Urheber-, Film-, Funk- und Theater - recht, 1984/97, S. 1ff
- Herrmann, Günter* Rundfunkrecht. Fernsehen und Hör - funk mit neuen Medien. C.H.Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1994
- Hesse, Albrecht* Rundfunkorganisation durch die Gerichte. Eine Übersicht über die aktuellen Verfahren. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM), Jhg. 30/1986, Heft 3, S. 131ff
- Hesse, Albrecht* Rundfunkrecht. Die Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland. Vahlen Studienreihe Jura, 2. Auflage München 1999
- Hesse, Albrecht* Ausgewählte Rechtsprechung mit grundsätzlicher Bedeutung für die Rundfunkordnung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Rundfunk und Fernsehen (RuF), Jhg. 36/1988, Heft 3, S. 377 ff
- Hickethier, Knut* In der Welt sein - als Programm. Die Improvisations- und Versuchsjahre des Fernsehens. In: Unsere Medien \* Unsere Republik, Nr. 2, November 1989, S. 36ff
- Hickethier, Knut* Die ersten Programmstrukturen im deutschen Fernsehen: Von der wohlkomponierten Mitte zum Viertelstundenraster. In: Rundfunk und Fernsehen (RuF) 1948-1989, Hrsg.: Hans-Bredow-Institut, 1. Aufl., Hamburg, Baden-Baden 1990, S. 366-383

*Hill, Werner*

Der Schrei des Laokoon. In: Rundfunk und Fernsehen (RuF), Jhg. 29/ 1981, Nr.2-3, S. 280 ff

*Hölscher, Wolfgang*

Von den Provinzen zum neuen Land: Bestrebungen nordrheinischer und westdeutscher Verwaltungsspitzen im Kontext der britischen Deutschland- und Besatzungspolitik. In: Neuland - Nordrhein-Westfalen und seine Anfänge nach 1945/46. Hrsg.: Brunn, Gerhard, Reimar Hobbing Verlag, Essen 1986, S. 36ff

*Hoff, Dieter*

Reichweiten und Standorte. In: Rundfunk in der Region. Probleme und Möglichkeiten der Regionalität. Hrsg.: Först, Walter, Schriftenreihe: Annalen des WDR, Band 6, Grote Verlag, Köln 1984, S. 123 ff

*Hoffmann, Rüdiger*

Rundfunkorganisation und Rundfunkfreiheit. Die Entwicklung von Organisations- und Machtstrukturen im WDR Köln und das Selbstverständnis der Programmacher. Schriftenreihe: Rundfunkforschung, Verlag Volker Spiess, Berlin 1975

*Hoffmann-Riem, Wolfgang*

Rundfunkverfassung als Richterrecht. Die Rundfunkentscheidungen des BVerfGs. In: Glotz, Peter / Kopp, Das Ringen um den Medien - staatsvertrag der Länder. Wissen - schaftsverlag Volker Spiess, Berlin 1987, S. 32 ff

*Jacobmeyer, Wolfgang*

Politischer Kommentar und Rundfunk - politik. Die Geschichte des NWDR 1945-1951. In: Lerg, Winfried /

Steininger, Rolf, Rundfunk und Politik 1923-1973, Verlag Volker Spiess, Berlin 1975, S. 311ff

Jach, Frank-Rüdiger

Programm- und Organisationsanforderungen für private Veranstalter in der dualen Rundfunkordnung. In: Die Öffentliche Verwaltung, Jhg. 45/1992, S. 730 ff

*Kapust, Wolfgang*

Entwicklung des Rundfunks nach 1945. In: Aufermann, Jörg / Scharf, Wilfried, Fernsehen und Hörfunk für die Demokratie. Ein Handbuch über den Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland. Westdeutscher Verlag, Opladen 1979

*Karst, Karl*

Kulturkritik aus geschützten Bezirken. Die Blütezeit des westdeutschen Hörspiels. In: Unsere Medien \* Unsere Republik, Nr. 2, November 1989, S. 33ff

*Kiefer, Marie-Louise*

Rundfunkjournalisten als Wahlhelfer?. Zur Diskussion über die Wahlniederlage von CDU/CSU und die möglichen Ursachen. In: Media Perspektiven, Jhg. 1977, Heft 1, S. 1 ff

*Klein, Hans H.*

Die Rundfunkfreiheit. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1978

*Klimmt, Reinhard*

Der lange Abschied. Bemerkungen zur Rundfunkpolitik der SPD zwischen 1971 und 1987. In: Glotz, Peter / Kopp, Reinhold (Hrsg.), Das Ringen um den Medienstaatsvertrag der

- Länder. Wissenschaftsverlag Volker Spiess, Berlin 1975, S. 32 ff
- Klingler, Walter* Die Macht des Fernsehens. In: Unsere Medien \* Unsere Republik, Jhg. 1990, Heft 6, S. 40 ff
- Knott-Wolf, Brigitte* Marktchancen können eine Frage wirtschaftlicher, nicht aber der Meinungsfreiheit sein. In: FUNK-Korrespondenz, Jhg. 1987, Nr. 24/25, S. 1 ff
- Kopp, Reinhold* Der Dissens der Ministerpräsidenten. Analyse der Staatsvertrags-handlungen. In: Glotz, Peter / Kopp, Reinhold (Hrsg.), Das Ringen um den Medienstaatsvertrag der Länder. Wissenschaftsverlag Volker Spiess, Berlin 1975, S. 52 ff
- Lange, Bernd-Peter* Begleitforschung zum Kabelpilotprojekt Dortmund – eine Zwischenbilanz. In: Media Perspektiven, 1987, S. 630 f
- Lehr, Wolfgang; Berg, Klaus* Rundfunk und Presse in Deutschland; Rechtsgrundlagen der Massenmedien. v. Hase & Koehler Verlag, 2. Aufl., Mainz 1976
- Maurer, Hartmut* Allgemeines Verwaltungsrecht. Schriftenreihe: Grundrisse des Rechts, Verlag C.H. Beck, München 1980
- Magnus, Uwe* Das Westdeutsche Fernsehen aus der Sicht der Zuschauer. In: Media Perspektiven, 1977, S. 340ff
- Marx, Gisela* Eine Zensur findet nicht statt. Von Anspruch und Elend des

- Fernsehjournalismus. Rowohlt  
Taschenbuchverlag, Hamburg 1988
- Meyn, Hermann* Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland. Colloquium Verlag, Berlin 1985
- Montag, Helga* Privater oder öffentlichrechtlicher Rundfunk? Initiativen für einen privaten Rundfunk in der Bundesrepublik. Deutsche Schriftenreihe: Rundfunkforschung, Verlag Volker Spiess, Berlin 1978
- Müller-Römer, Frank* Die technische Dimension der neuen Rundfunkpolitik. In: Glotz, Peter / Kopp, Reinhold, Das Ringen um den Medienstaatsvertrag der Länder. Wissenschaftsverlag Volker Spiess, Berlin 1987, S. 90 ff
- Neander, Joachim* ZDF wehrt sich gegen den Ausbau der Dritten Programme. In: Die Welt v. 1. April 1974, S. 5
- Neudeck, Rupert* Konsensverstärker. Die Zerstörung des Fernsehens in der BRD. In: Neues Forum, Jhg. 25/1978, Heft 299/300, S. 22 ff
- Nordrhein-Westfalen/ Landtag intern* Welche Zukunft hat der Lokalfunk in NRW nach dem 6. Rundfunkurteil? In: NRW Landtag Intern, Jhg. 22/1991, Heft 5 (Wort und Widerwort), S. 1-2
- Nordwestdeutscher Rundfunk Hamburg - Köln* NWDR - ein Rückblick. Hamburg 1954
- Oberreuter, Heinrich* Der Einfluß der Medien auf die politische Kultur. In: Studienzentrum



- Weikersheim e.V. (Hrsg.), Die Medien – das letzte Tabu der offenen Gesellschaft. v. Hase & Koehler Verlag, Mainz 1986, S. 50 ff
- Oberreuter, Heinrich*      Mediatisierte Politik und politischer Wertewandel. In: Kunzick, Michael/ Weber Uwe (Hrsg.), Aspekte eines Mediums. Böhlau Verlag, Köln 1990, S. 171 ff
- Oppermann, Thomas*      Auf dem Weg zur gemischten Rundfunkverfassung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Juristenzeitung (JZ), 1981, S. 721 ff
- Ory, Stephan*      Marktchancen und Meinungsfreiheit. Bemerkungen zum „Fünften Rundfunkurteil“. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM), Jhg. 31/ 1987, Heft 8/9, S. 427 ff
- Peters, Hans*      Die Rechtslage von Rundfunk und Fernsehen nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Februar 1961. C.Bertelsmann Verlag, Gütersloh 1961
- Presse- und Informationsdienst der Landesregierung NRW*      Der offene Kanal im Kabelpilotprojekt Dortmund. Düsseldorf 1987
- Prodoehl, Hans Gerd*      Organisationsprobleme des lokalen Rundfunks. In: Media Perspektiven 1987,4, S. 229 ff
- Reich, Donald D.*      Der Wiederaufbau des deutschen Rundfunks unter der Militärregierung. In: Rundfunk und Fernsehen (RuF), Jhg. 11/1963, Heft 4, S. 375 ff

- Reichert, Hans-Ulrich* Der Kampf um die Autonomie des deutschen Rundfunks. Heidelberg - Stuttgart 1955
- Roeber, Georg* Verfassungsrechtliche Weichen - stellung für eine bundesdeutsche Medienpolitik. In: Film und Recht, Jhg. 1981, Nr. 12, S. 625 f
- Roß, Dieter* Der deutsche Rundfunk - ein Rundfunk der Alliierten? In: Rundfunk und Fernsehen (RuF) 1948-1989, Hrsg.: Hans-Bredow-Institut, 1. Aufl. Hamburg, Baden-Baden 1990, S. 125ff
- Roß, Dieter* Der Rundfunk in Deutschland; Entwicklungen - Strukturen - Probleme. In: Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1986/87, Nomos-Verlagsgesellschaft, 18. Aufl. Baden-Baden 1986/87, S. B62 ff
- Roß, Dieter* Funktionen der dritten Fernseh - programme. In: Aufermann, Jörg / Scharf, Wilfried, Fernsehen und Hörfunk für die Demokratie. Ein Handbuch über den Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland. West - deutscher Verlag, Opladen 1981, S. 340 ff
- Schaaf, Dierk Ludwig* Politik und Proporz im NWDR. Rundfunkpolitik in Nord- und Westdeutschland 1945-1955. Diss. phil., Hamburg 1971
- Schaaf, Dierk Ludwig* Der Nordwestdeutsche Rundfunk (NWDR). Ein Rundfunkmodell scheitert. In: Lerg, Winfried B. / Steininger, Rolf, Rundfunk und Politik 1923 - 1973, Verlag Volker Spiess, Berlin 1975, S. 295 ff

*Schick, Walter; Herzog, Roman*

Allgemeines Verwaltungsrecht.  
Schriftenreihe: Prüfe dein Wissen, C.  
H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 4.  
Aufl., München 1980

*Schlie, Otto*

Organisation und gesellschaftliche  
Kontrolle des Rundfunks. In:  
Aufermann, Jörg / Scharf, Wilfried,  
Fernsehen und Hörfunk für die Demo -  
kratie. Ein Handbuch über den  
Rundfunk in der Bundesrepublik  
Deutschland. Westdeutscher Verlag,  
Opladen 1979, S. 54 ff

*Schmid Carlo*

„Was wir 1949 mit dem Artikel 5 des  
Grundgesetzes wollten“. In: Forum  
Zukunft SPD, Hrsg.: Vorstand der  
SPD, Abteilg. Presse und Information,  
Bonn, 22./23. November 1979

*Schmidbauer, Michael*

Kabelfernsehen in der Bundesrepublik  
Deutschland. Die Interessen von  
Wirtschaft, Politik und Publikum.  
Schriftenreihe: Internationales  
Zentralinstitut für das Jugend- und  
Bildungsfernsehen, München, New  
York 1982

*Schmidt, Hendrik*

30 Jahre ARD. -Im Gespräch mit dem  
Gründungsintendanten Fritz Eberhard  
-. In: epd Kirche und Rundfunk, Nr.49  
v. 26.6.1980, S. 1 ff

*Schneider, Norbert*

Parteieneinfluß im Rundfunk. In:  
Aufermann, Jörg / Scharf, Wilfried,  
Fernsehen und Hörfunk für die  
Demokratie. Ein Handbuch über den  
Rundfunk in der Bundesrepublik  
Deutschland. Westdeutscher Verlag,  
Opladen 1979, S. 117 ff

- Scholz, Rupert* Das dritte Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts. In: Juristenzeitung (JZ) 1981, S. 561 ff
- Schütte, Wolfgang* Der deutsche Nachkriegsrundfunk und die Gründung der Rundfunkanstalten. In: Lerg, Winfried / Steininger, Rolf, Rundfunk und Politik 1923-1973. Verlag Volker Spiess, Berlin 1975, S. 217 ff
- Seidel, Norbert* Seit 35 Jahren erfolgreich. Das Gemeinschaftsprogramm der ARD. In: ARD-Jahrbuch, Jhg. 17-1/1985, S. 18 ff
- Scheuch, Erwin K.* Deutsche Medienlandschaft im Wandel. Der Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens schafft die gesetzlichen Voraussetzungen für ein künftiges duales System. In: Rheinischer Merkur v. 29. Mai 1987, S. 5
- Schmitz-Borchert, Heinz-Peter* Ein Markt der Monopole?. In: Unsere Medien \* Unsere Republik, Nr. 3, Dezember 1989, S. 19 ff
- Schuster, Detlev* Meinungsvielfalt in der dualen Rundfunkordnung, Verlag Duncker u. Humblot, Berlin 1990
- Steininger, Rolf* Rundfunkpolitik im ersten Kabinett Adenauer. In: Lerg, Winfried / Steininger, Rolf, Rundfunk und Politik 1923-1973. Verlag Volker Spiess, Berlin 1975, S. 341 ff
- Steininger, Rolf* Der Rundfunk - ein politisches Führungsmittel? Zur Vorgeschichte von Deutschlandfunk und deutscher

- Welle. In: Unsere Medien \* Unsere Republik, Nr.3, Dezember 1989, S. 5 ff
- Stock, Martin* Landesmedienrecht im Wandel - eine Zwischenbilanz am Beispiel Nordrhein-Westfalen. Schriftenreihe: Institut für Rundfunkrecht - Köln / 42, Beck Verlag, München 1986
- Stock, Martin* Neues Privatrundfunkrecht. Die nordrhein-westfälische Variante. Schriftenreihe: Institut für Rundfunkrecht - Köln 45, Beck Verlag, München 1987
- Stock, Martin* Das vierte Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts: Kontinuität oder Wende? In: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1987,40, S. 217 ff
- Stock, Martin* Nordrhein-Westfälisches Rundfunkrecht, Nomos-Verlagsgesellschaft, 1. Auflage, Baden-Baden 1993
- Stock, Martin* Das Nordrhein-Westfalen Urteil des Bundesverfassungsgerichts. In: Media-Perspektiven, Jhg. 1991/ Nr. 3, S. 133ff
- Thull, Martin* Nur Sieger in Karlsruhe. Richterspruch sichert öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk ab. In: FUNK-Korrespondenz Jhg. 6/ 1991, S. 1 ff
- Viets, Ernst Wilhelm* Der Nord- und westdeutsche Rundfunkverband. In: Rundfunk und Fernsehen (RuF) 1976/1, S. 58 ff
- Wallenreiter, Christian* Die ARD und ihr Fernsehen. In: Fernsehen in Deutschland, Red.: Christian Longolius, v. Hase & Koehler Verlag, Mainz 1967, S.23 ff

*Weber, Ernst*

Die Sozialpartner in der Verfassungs -  
ordnung. In: Forsthoff, Ernst (Hrsg.),  
Rechtsstaatlichkeit und Sozial -  
staatlichkeit. Aufsätze u. Essays,  
Darmstadt 1968, S. 547 ff

*Weigend, Norbert*

Aufbruch ins Ungewisse. Zeithisto -  
rische Anknüpfungspunkte 1945-1949.  
In: Unsere Medien \* Unsere Republik,  
Nr.1, Oktober 1989, S. 3ff

*Weigend, Norbert*

Ein folgenreicher Geniestreich. Der  
Verfassungsstreit um die Deutschland-  
Fernsehen GmbH. In: Unsere Medien  
\* Unsere Republik, Nr. 3, Dezember  
1989, S. 9 ff

*Winkel, Herbert*

Die Kabelpilotprojekte - ihre medien -  
politischen und medienrechtlichen  
Hintergründe. In: Glotz, Peter / Kopp,  
Reinhold; Das Ringen um den  
Medienstaatsvertrag der Länder.  
Verlag Volker Spiess, Berlin 1987, S.  
145 ff

*Wittig-Terhardt, Margret*

Das „5. Rundfunkurteil“: Eine  
‘Ruderkorrektur’. In: Fernseh-  
Informationen, Jhg. 38/ 1987, Heft 12,  
S. 313 ff

### **Nachschlagewerke**

*Bauer, Helmut G./ Detjen, Claus/  
Müller-Römer, Frank/ Posewang, Wolfgang*

Die neuen Medien. Das aktuelle  
Praktiker Handbuch. Band: Recht.  
Neue Mediengesellschaft Ulm;  
München 1991

*Breitkopf, Klaus/ Schiwy, Peter/*

*Schneider, Beate*

Medien und Telekommunikation.  
Recht, Politik und Technik in  
Deutschland und Europa  
(Kommentar); Verlag R.S. Schulz,  
Starnberg-Percha 1993

*Creifelds, Carl*

Rechtswörterbuch. C. H. Beck'sche  
Verlagsbuchhandlung, 8. Aufl.  
München 1986

*Jarass, Hans D../ Pieroth, Bodo*

Grundgesetz für die Bundesrepublik  
Deutschland / Kommentar, C.H.  
Beck'sche Verlagsbuchhandlung,  
München 1989

*Maunz, Theodor / Dürig, Günter /  
Herzog, Roman*

Kommentar zum GG, Bd. 1 (Artikel 1-  
12), Lieferung 20 (November 1982),  
C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung  
München 1990

*Model, Otto / Müller, Klaus*

Grundgesetz für die Bundesrepublik  
Deutschland, Taschenkommentar für  
Studium und Praxis“, 10. Auflage, Carl  
Heymannns Verlag KG Köln, Berlin,  
Bonn, München 1987

*Musterbegründung zum Staatsvertrag zur  
Neuordnung des Rundfunkwesens*

In: epd/ Kirche und Rundfunk, Jhg.  
1987, Nr. 41, S. 10 ff

### **Gerichtsurteile**

BVerfGE 12, S. 205 ff	(Fernsehurteil des BVerfGs)
BVerfGE 31, S. 314 ff	(Mehrwertsteuerurteil des BVerfGs)
BVerfGE 57, S. 295 ff	(FRAG-Urteil des BVerfGs)
BVerfGE 73, S. 118 ff	(Niedersachsen-Urteil des BVerfGs)
BVerfGE 74, S. 297 ff	(Baden-Württemberg Urteil des BVerfGs)
BVerfGE 83, S. 238 ff	(Nordrhein-Westfalen Urteil)
BVerfGE 90, S. 60 ff	(Rundfunkgebührenurteil)

**Internet-Websites**

<http://www.dwelle.de/dw/intern/welcome.htm>

<http://www.ins.de/offener-kanal-dortmund/geschichte.htm>

<http://www.lfr.de/2funk.htm>

<http://www.lfr.de/lfr/aufgaben.htm>

<http://www.rprt.de/medienfakten>

<http://www.rrz.uni-hamburg.de/hans-bredow-institut/service/emi/emi9902.html>

<http://www.sdv.fr/arte/dtext/artefinfo/general/struktur.htm>



### **Amtliche Bekanntmachungen**

Landtag Nordrhein-Westfalen, Bericht des Rundfunkreferenten Bushley vom 19.3.1947(Archiv), AO 401 / 8809

Landtag Nordrhein-Westfalen, 2. Wahlperiode (ab 1950), Stenographische Berichte, Band IV, 91. - 113. Sitzung, Drucksache Nr. 1414, Düsseldorf 1954

Drucksache des Deutschen Bundestags 8 / 3699 vom 22.2.1980

Gesetzes- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Sonderband 1945 - 1956, Bekanntmachung vom 25. Mai 1954, Gliederungsnummer 2251, S. 446 ff

Gesetzes- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Sonderband 1945- 1956, Bekanntmachung vom 6. März 1956, Gliederungsnummer 2251, S. 953 ff

Gesetzes- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Nr. 38 vom 19. Juli 1974, Gliederungsnummer: 2251, S. 251

Gesetzes- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Nr. 66 vom 30. Dezember 1983, Gliederungsnummer: 2251, S. 640 ff

Gesetzes- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Nr. 8 vom 20. Februar 1985, Gliederungsnummer: 2251, S. 115

Gesetzes- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Nr. 19 vom 22. März 1985, Gliederungsnummer: 2251, S. 248

Gesetzes- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Nr. 19 vom 22. März 1985, Gliederungsnummer: 2251, S. 237 ff

Gesetzes- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Nr. 4 vom 22. Januar 1987, Gliederungsnummer: 2251, S. 22

**ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS****III.**

A.A.	andere Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AKK	Anstalt für Kabelkommunikation
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
AöR	Anstalt des Öffentlichen Rechts
APF	Aktuell Presse Fernsehen
ARD	Arbeitsgemeinschaft der Rundfunk- anstalten Deutschlands
ARTE	Association Relative à la Télévision Européenne
Aufl.	Auflage
BBC	British Broadcasting Corporation
Bd.	Band
BDZV	Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BT	Bundestag
BTX	Bildschirmtext
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union
DAG	Deutsche Angestellten Gewerkschaft
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DFG	Deutschland Fernsehen GmbH
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
d.h.	das heißt
DLF	Deutschlandfunk
dpa	Deutsche Presse Agentur GmbH
Drs.	Drucksache
DSR	Deutsches Satelliten Radio
dt.	deutsch
DW	Deutsche Welle
ECS - F1	European Space Communication Flight1
ESA	European Space Agency
epd	Evangelischer Pressedienst
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FRAG	Freie Rundfunk AG
FR	Frankfurter Rundschau
ff.	fortfolgende
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GVRs	Gesetz über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland
Hrsg.	Herausgeber
i.d.F.	in der Fassung
ISCB	Information Services Control Branch
ITA	Independent Television Authority
i.V.m.	in Verbindung mit
Jhg.	Jahrgang

JZ	Juristen Zeitung
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
Khz	Kilohertz
KMP	Kabel Media Programmgesellschaft
KtK	Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems
Kw	Kilowatt
KZ	Konzentrationslager
Mhtz	Megahertz
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NJW	Neue Juristische Wochenzeitschrift
Nr.	Nummer
ORF	Österreichischer Rundfunk
LfR	Landesanstalt für Rundfunk
LRG NW	Landesrundfunkgesetz für Nordrhein-Westfalen
NWDR	Nordwestdeutscher Rundfunk
lt.	laut
NWRV	Nordwestdeutscher Rundfunkverband
OK	Offener Kanal
Rdnr.	Randnummer
RFG	Reichspost Fernseh GmbH
RTL	Radio Television Diffusion Luxembourg
RuF	Rundfunk und Fernsehen (Zeitschrift)
S.	Seite
s.	siehe
SAT	Satelliten Fernsehen GmbH
SDR	Süddeutscher Rundfunk
sog.	sogenannt (e)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRG	Schweizer Rundfunkgesellschaft
StV	Staatsvertrag
SWF	Südwestfunk
u.a.	unter anderem
UHF	Ultrahertzfrequenz
UKW	Ultrakurzwelle
VO	Verordnung
VorlWeiterverbreitungsG NW	Vorläufiges Weiterverbreitungsgesetz für Nordrhein-Westfalen
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WARC	World-Administrative-Radio-Conference
WAZ	Westdeutsche Allgemeine Zeitung
WDR	Westdeutscher Rundfunk
WDRG	WDR Gesetz
WWF	Westdeutsches Werbefernsehen
z.B.	zum Beispiel
zit. n.	zitiert nach
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht